Führungsordnung und Amtsordnung

Eine Untersuchung über die Neuordnung des Amtswesens

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Johann Wolfgang Goethe-Universität zu Frankfurt am Main

vorgelegt von

Karlheinz Müller
Gerichtsreferendar aus Frankfurt am Main

1936

Referent: Prof. Dr. von Unruh
Korreferent: Prof. Dr. Giese

Tag der mündlichen Prüfung: 26. September 1936

Hauserpresse · Hans Schaefer · Frankfurt am Main

Inhaltsübersicht.

A. Einleitung: Übersicht.

Der Nationalsozialismus ist eine Bewegung des Volkes. Im Nationalsozialismus hat zum erstenmal in der deutschen Geschichte das Volk sein Schicksal selbst in die Hand genommen.

Jahrhundertelang ist der deutsche Raum nur von oben, vom Staate her organisatorisch erfaßt worden. Die Verwaltung war Staatsverwaltung oder doch vom Staate abgeleitete oder eingesetzte Verwaltung. Das war notwendig und die einzige Möglichkeit der Gestaltung, weil das Volk als bewußt handelnde Einheit nicht vorhanden war. Die politischen und wirtschaftlichen Spannungen und Kämpfe des 19. und 20. Jahrhunderts haben das Volk in seiner Tiefe erschüttert und für große Entscheidungen wach gemacht. Die nationalsozialistische Bewegung hat das Volk aufgerufen und ihm die Richtung gewiesen. Sie führt es zu einer ihm artgemäßen Form.

Nur der Staat hatte seither die Aufgabe der Gestaltung des deutschen Lebens. Heute gestaltet das Volk durch die NSDAP. selbst mit. Damit ist die Frage des Verhältnisses von Partei und Staat zu einer entscheidenden deutschen Verfassungsfrage geworden[1]).

Partei und Staat sind nicht Gegenspieler, sondern haben beide ihre Aufgaben an der deutschen Gemeinschaft. Eine Gegnerschaft ist schon dadurch unmöglich, daß an die Spitze des Staates der Führer der Partei und des Volkes getreten ist. Die Gefahr eines Gegeneinanderarbeitens ist auch durch die zahlreichen Personalunionen zwischen Partei- und Staatsstellen beseitigt worden. Staat und Partei sind aber nicht identisch, sondern müssen unterschieden werden. Staat und Partei haben grundverschiedene Aufbau- und Formprinzipien. Die heutige staatliche Ordnung ist in einer jahrhundertelangen Entwicklung von oben her organisiert worden. Die Partei ist eine Gemeinschaft des Volkes, die von unten her gewachsen ist. Ihre Form ist die der deutschen Gemeinschaft von Führer und Gefolgschaft.

Die Partei hat ihre eigene Hoheit, die nicht vom Staate abgeleitet ist. Das staatliche Hoheits- und Herrschaftsmonopol besteht nicht mehr. Damit ist auch

[1]) Staat wird hier nicht in dem umfassenden Sinne als gesamtvölkische Ordnung gebraucht. Staat bedeutet hier die überkommene obrigkeitliche Ordnung.

das staatliche Verwaltungs- und Amtsmonopol beseitigt. Mit der neuen Führung des Volkes durch die Partei ist eine neue Amtsordnung und Verwaltung entstanden. Heute bildet sich diese neue Amtsordnung überall heraus. In ihr formt sich ein neuer Typ des Amtsträgers, der neben den staatlichen Amtsträger, den Beamten, tritt. Große neue Amtsordnungen sind entstanden oder noch im Entstehen, überall wo neue Gemeinschaften sich bilden, sowohl in Partei wie in ständischer Ordnung, Arbeitsfront, Reichsnährstand, Kulturkammer.

Das Amt der Volksordnung hat ein anderes Stilgesetz als das Amt im Staate. Die Begriffe von Amt und Amtsträger sind in ihrer seitherigen Bedeutung nur auf die staatliche Amtsordnung bezogen. Der Begriff des Amtes ist mit der staatlichen Ordnung verknüpft worden[2]). Indem der Staat das Monopol der Hoheit und Herrschaft hatte, wurde das Amt das Mittel dieser Hoheit und Herrschaft. Amtsordnung war nur die staatliche Verwaltungsordnung. Der Begriff des Amtes, der an diesen Grundvoraussetzungen gebildet ist, kann heute nicht mehr genügen. Die Grundvoraussetzungen haben sich entscheidend gewandelt. Es gilt heute, das Amt von der rein etatistischen Auffassung zu befreien.

Der Amtsbegriff erhält eine Neuprägung aus den neuen Amtsformen der Volksordnung. Das Amt der Volksordnung ist vor allem dadurch bestimmt, daß es einer zweigliedrigen Ordnung angehört. Die Partei als Organisation des Volkes ist notwendigerweise zweigliedrig. Sie ist einmal Führungsordnung, zum anderen Amtsordnung. Jede Gemeinschaft bedarf der Führung; für die Gemeinschaft muß daneben auch Verwaltung besorgt werden, und jede Gemeinschaft hat Sonderaufgaben, die erledigt werden müssen. Diesen zweiten Bereich bezeichnet die Amtsordnung. Mit dieser Zweigliedrigkeit bricht ein altes Aufbauprinzip wieder durch, das in der liberalen Epoche fast in Vergessenheit geraten war. Die zweigliedrige Organisationsform tritt überall dort auf, wo Menschen zur Leistung großer Aufgaben zusammengefaßt sind. Das gilt vor allem auch für jede Heeresorganisation.. Militärische Leitung und Heeresverwaltung standen von jeher nebeneinander.

Der Liberalismus war der Zweigliedrigkeit abhold. Er suchte den Ansatz zu jeder echten Führung zu beseitigen, weil echte Führung seinem Wesen entgegenstand. Darum erstrebte auch der Liberalismus eine apparatmäßige Amtsordnung, in der jedes persönliche Element nach Möglichkeit ausgeschaltet wurde. Die

---

[2]) Auf das „geistliche Amt" kann im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen werden. Der Begriff „geistliches Amt" deutet jedenfalls an, daß Amt und Staat nicht wesensnotwendig zusammengehören.

liberale Theorie konnte deshalb eine Zweigliedrigkeit nicht anerkennen, weil die Zweigliedrigkeit eine Form der Gemeinschaft ist und damit eine Heraushebung der Führung aus der übrigen Amtsordnung bedeutet. Die Wirklichkeit ist der Theorie weitgehend nicht gefolgt. Das hatte andererseits zur Folge, daß die Theorie die Lebenswirklichkeit nicht mehr in ihrem Wesen erfaßte. Die Theorie erfaßte auch nicht die wahre Form des preußischen Heeres. Sie suchte jede echte Führung auszuscheiden und auch hier die Herrschaft des formellen Rechts durchzusetzen[3]).

Die kurze Kennzeichnung der Zweigliedrigkeit im Bereiche der Wehrmacht zeigt, wie auch dort der Liberalismus die echte Ordnung zu zerstören im Begriffe war. Diese Gefahr ist durch den Nationalsozialismus beseitigt. Die nationalsozialistische Bewegung als Gemeinschaft des Volkes hat darüber hinaus erst die echte Zweigliedrigkeit von Führungsordnung und Amtsordnung geschaffen. Die Unterscheidung beider Ordnungen ist das grundlegende Organisationsprinzip der heutigen Gemeinschaftsgestaltung. Es ist im ganzen Bereich der Volksordnung durchgeführt, es wirkt darüber hinaus auch auf die staatliche Ordnung ein. Dieses Prinzip ist aber nicht nur eine äußere Form, sondern bestimmt das Wesen des Amtes selbst. Eine Amtsordnung, die stets in enger Verbindung mit der Führungsordnung steht, kann nicht in Gefahr kommen, zu erstarren. Sie untersteht ebenfalls dem Gesetz der Bewegung.

Die wissenschaftliche Untersuchung muß die nationalsozialistische Zweigliedrigkeit von Führungsordnung und Amtsordnung absetzen von der alten Zweigliedrigkeit von Regierung und Verwaltung, von Kommandogewalt und Heeresverwaltung. Führung ist eine Erscheinung unseres Verfassungslebens, die nicht verwechselt werden darf mit den Herrschaftsformen der absolutistischen Zeit.

Die vorliegende Arbeit will dieses seither fast ganz unerforschte Gebiet anfassen. Sie will das Wesen des Amtes in der nationalsozialistischen Neuordnung untersuchen. Es bedarf dazu einer klaren Abgrenzung des Amtsbegriffs von allen ähnlichen Erscheinungen. Die alte staatliche Amtsordnung ist zu schildern. Es

---

[3]) Vgl. Marschall v. Bieberstein: „Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei Anordnungen des obersten Kriegsherrn", Berlin 1911, und dazu die Ausführungen von Carl Schmitt, Staatsgefüge und Zusammenbruch des zweiten Reiches, S. 15.

Die Unterscheidung von Kommandogewalt (Armeebefehle) und Regierungsgewalt (Armeeverordnungen), die im 19. Jahrhundert im Kampfe zwischen dem preußischen Soldatenstaat und dem bürgerlichen Verfassungsstaat von Hecker (Stengels Wörterbuch, 1. Aufl., 1890) entwickelt worden war, und die wegen der Gegenzeichnung des Kriegsministers in Militärverwaltungsangelegenheiten von größter politischer Bedeutung war, beruht ebenfalls auf dieser zweigliedrigen Gestaltung.

müssen dann die Ansätze gezeigt werden, die im Laufe der Entwicklung, vor allem im 19. Jahrhundert, zu neuen Formen hätten führen können, die aber steckengeblieben sind. Die heutige Verfassungslage erhält durch die nebeneinander bestehenden Ordnungsreihen Partei und Staat ihre entscheidende Kennzeichnung. Der Amtstypus beider Bereiche ist in vielen Punkten verschieden, trägt aber doch auch gemeinsame Züge, die es überhaupt ermöglichen, den gemeinsamen Begriff Amt in beiden Ordnungen zu verwenden. Neuerdings zeigen sich gewisse Einwirkungen des Amtstypus der Volksordnung auf den Charakter des staatlichen Amtes. Die Entwicklung zu einem einheitlichen deutschen Amtstypus, bezogen auf das Reich, ist unverkennbar. – Die Arbeit befaßt sich vor allem auch mit der neuen nichtstaatlichen Amtsordnung, die jeder echten Gemeinschaft zugeordnet ist. Sie soll zeigen, wie überall im Bereiche der Volksordnung Führungsordnung und Amtsordnung unterschieden werden müssen, wie neben den Führer einer Gemeinschaft der Amtswalter tritt, der einzelne Sonderaufgaben unter sich hat oder Verwaltung besorgt. Schon zeigen sich in allen Neugestaltungen gemeinsame Züge. Sie sollen einer ordnenden Betrachtung unterzogen werden.

Noch ist alles im Werden, vielfach unausgeglichen und nicht aufeinander abgestimmt. Die Entwicklung bis zur klar ausgebildeten Form wird geraume Zeit in Anspruch nehmen. Deshalb kann diese Arbeit, die sich in völligem Neuland bewegt, nur ein Versuch sein.

B. Das Amt.

1. Übersicht über den Sprachgebrauch und den Begriff „Amt".

Sprachlich leitet sich „Amt" aus einem der ältesten Stämme der deutschen Sprache her[4]) und kommt auch sonst in fast allen europäischen Sprachen in den verschiedensten Abwandlungen vor. Amt bedeutet zunächst die Person selbst. Es bedeutet soviel wie Diener, und zwar ursprünglich jeden Diener. Das Wort Amt wandelt sich dann ab, es versachlicht und bezeichnet den Dienst selber. In der weiteren Entwicklung ist Amt nur ein Dienst höherer Art. Trotzdem ist der Sprachgebrauch immer noch viel weiter als heute. Auch die berufliche Tätigkeit – etwa die des Handwerkers – wird oft „Amt" genannt. Es wird zu zeigen sein[5]), daß gerade dieser Sprachgebrauch nicht mehr üblich ist, vielmehr heute eine

[4]) Älteste Schreibart: ambaht. Abwandlungen über Ambete, Ampt zu Amt.

[5]) Siehe den Abschnitt: „Amt und öffentliche Aufgabe" in dieser Arbeit.

scharfe Trennung zwischen Amt und beruflicher Tätigkeit zu machen ist. Die heutige Begriffsbestimmung des Amtes ist entscheidend verknüpft mit der staatlichen Amtsordnung, die seit der Herausbildung einer einheitlichen Staatsgewalt in den deutschen Territorien entwickelt worden ist. Seit dieser Zeit ist in den Amtsbegriff das obrigkeitliche und hoheitliche Moment hineingetragen worden, das ihm heute noch innewohnt. Mit dem Siege des absoluten Fürstentums über die Stände wurde die nutzungsrechtliche Amtsauffassung des Ständestaates verlassen. Das Amt wurde die Verkörperung des modernen Staates. „Keine Spur mehr von einem nutzbaren Recht des Amtsträgers. Keine Spur mehr von Vererblichkeit des Amtes. Die lehnrechtliche Idee, der Zusammenhang von Amt und Besitz, von Amt und Ständegruppe, von Amt und Familie wurde vollkommen durchschnitten. Das Amt erhob sich zu einem Komplex von Rechten und Pflichten im öffentlichen Interesse"[6]). Träger dieser neuen Entwicklung wurde das landesherrliche Beamtentum. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß der Amtsbegriff sich mit der staatlichen Amtsordnung, also im wesentlichen mit der staatlichen Verwaltung, nicht deckt. Der Begriff des Amtes geht weit darüber hinaus. Darauf weist schon der Sprachgebrauch „geistliches Amt" und auch „Richteramt"[7]) hin. Nur weil der absolute Staat das Monopol des Öffentlichen an sich riß, war die staatliche Amtsordnung die Amtsordnung schlechthin. Das ist heute anders geworden. Nicht nur der Staat, auch die Partei verkörpert die Gemeinschaft. Es ist deshalb kein Zufall, daß die Partei „Amts"charakter trägt, daß sie schon in der Kampfzeit ihre Kundgebungen als „parteiamtliche" bezeichnete.

Heute ist Amt nicht nur der Dienst des Beamten, sondern auch der Dienst innerhalb der nationalsozialistischen Bewegung. — Der Sprachgebrauch „Amt" tritt auch in der Arbeitsverfassung auf. So spricht das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit vom Amt des Vertrauensrats (§ 11 AOG.).

Es bedarf noch einer Bemerkung über den in dieser Arbeit verwendeten Gebrauch des Begriffes Amt. Der Begriff Amt ist mehrdeutig. Amt wird oft rein sachlich aufgefaßt, als Kreis von Geschäften, die mit hoheitlicher

---

[6]) Fehr, a. a. O. S. 246.

[7]) Auch der Richter gehört nicht zur „staatlichen" Amtsordnung im eigentlichen Sinne. Erst der absolute Staat hat ihn zum „Beamten" gemacht. „Er erschien als Angestellter der Obrigkeit. Kein Richter richtete mehr zu eigenem Rechte" (Fehr, a. a. O. S. 286). — „Was am Richterberuf groß ist, kommt nicht aus seiner Eigenschaft als Beamter, das kommt aus seiner Eigenschaft als Repräsentant des ewigen Weistums, aus seiner Eigenschaft als Träger dieser ewigen Blutsgesetze eines Volkes". (Reichsminister Frank am 14. Januar 1936 „Deutsche Rechtspflege", 1. Jg., H. 1).

Gewalt erledigt werden. Amt kann aber auch in höherem Sinne verstanden werden. Amt wird dann persönlich aufgefaßt, als Aufgabe und Tätigkeit. So kann man vom Amt des obersten Führers sprechen. Dieser letztere Begriff Amt ist weiter als der erste. Er wird auch auf Personen angewandt, die nicht in einer Amtsordnung stehen. Die vorliegende Arbeit, die das Typische erfassen will, darf diesen zweiten Begriff Amt nicht verwenden, wenn sie eine Abgrenzung des Amtsbegriffs von anderen Erscheinungen des Verfassungslebens durchführen will. Die Arbeit geht deshalb grundsätzlich vom sachlichen Begriff des Amtes aus. Es wird aber zu zeigen sein, daß die rein sachliche Auffassung des Amtes unserer heutigen Wirklichkeit nicht mehr entspricht, daß vielmehr der heutige Amtsbegriff auch die Person des Amtsträgers miterfaßt.

2. Die Bezeichnung „Amtsträger" in der Gesetzgebung.

Der Staat hat nicht mehr das Monopol des Hoheitlichen. Amts- und Beamtenbegriff decken sich nicht mehr. Somit ergibt sich die Notwendigkeit eines gemeinsamen Oberbegriffs für alle Inhaber eines öffentlichen Amtes. Diesen Oberbegriff hat die Gesetzgebung unserer Zeit in dem auch schon früher verwendeten Begriff „Amtsträger" gefunden.

Diese nationalsozialistische Gesetzgebung hat in gewisser Hinsicht einen Vorläufer im Reichsministergesetz vom 27. März 1930 (RGBl I 96). Das Reichsministergesetz unterscheidet die Reichsminister und die übrigen Beamten. Die Reichsminister stehen in einem besonderen „öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnisse". (§ 1). Die beamtenrechtlichen Grundsätze finden auf sie keine Anwendung. Zwar hatte das Gesetz von 1930 vor allem einen vermögensrechtlichen Zweck. Den oft nur kurze Zeit im Amte befindlichen Ministern sollte nicht die Rechtsstellung eines Beamten gewährt werden. Aber es beruhte doch auch auf der Erkenntnis, daß zwischen den Ministern und den übrigen Beamten auch grundlegende wesensmäßige Unterschiede bestehen. Die alte Scheidung von Regierung und Verwaltung kam zum Ausdruck. „Die Reichsminister sollen Amtsträger eigenen Rechts sein ..."[8]). Das Reichsministergesetz ist deshalb für die vorliegende Untersuchung wichtig, weil damit schon für die Zeit vor der nationalsozialistischen Neuordnung des Ämterwesens die begriffliche Scheidung zwischen Amtsträgerschaft und Beamtentum erreicht wurde.

Die Bezeichnung „Amtsträger" tritt zum erstenmal in der Strafrechtsnovelle

---

[8]) Begründung zum Reichsministergesetz. Verhandlungen des Reichstags, Bd. 438, Drucks. 1466, S. 7 (Wahlperiode 1928).

vom 24. April 1934 (RGBl I 341) auf. In § 4 Abs. 2 Nr. 1 wurde an die Stelle von „Beamter des Deutschen Reiches oder eines deutschen Landes" die Bezeichnung „Träger eines deutschen Amtes" gesetzt. Dazu bemerkt der Kommentar von Frank[9]) kurz: „Die in dem vorliegenden Gesetz vorgenommene Änderung ist durch die staatsrechtlichen Strukturwandlungen bedingt".

Im Zusammenhang mit der Nürnberger Gesetzgebung am Reichsparteitag 1935 tritt der Begriff „Amtsträger" erneut auf. Die §§ 3 und 4 der 1. Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 14. November 1935 (RGBl I 925) enthalten die Bestimmung, daß ein öffentliches Amt nur von Reichsbürgern, nicht auch von Juden bekleidet werden kann. Die 2. Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 21. Dezember 1935 (RGBl I 1524) grenzt in § 5 den Begriff des öffentlichen Amtes ab: Träger eines öffentlichen Amtes sind die Beamten und die Personen, die dazu bestellt sind, obrigkeitliche oder hoheitliche Aufgaben wahrzunehmen. Für die Beamten war eine Abgrenzung des Aufgabenbereichs nicht mehr nötig. Diese Abgrenzung hatte schon das Beamtenrechtsänderungsgesetz vom 30. Juni 1933 (RGBl I 433) vorgenommen. Dieses Gesetz hatte den Beamtenbegriff grundsätzlich auf die Wahrnehmung obrigkeitlicher Aufgaben bezogen und damit den entstellenden Ausweitungen nach 1918 ein Ende bereitet und verhütet, daß der Beamtenbegriff zu einem formalen Begriff herabsank.

> Was obrigkeitliche Aufgaben sind, wird durch den Runderlaß des Reichs- und Preußischen Ministers des Innern vom 26. Februar 1935 festgestellt (Va I 59/35, MBliV 1935, 289). Es heißt in dem Erlaß u. a.:
>
> „Obrigkeitliche Aufgaben sind diejenigen Tätigkeiten des Staates und der ihm organisch verbundenen Einrichtungen (Gemeinden usw.), bei denen es sich nicht nur um die Wahrnehmung seiner privatrechtlichen (fiskalischen) Interessen, sondern um die Ausübung der Staatsgewalt handelt. Wesentlich für diese ist das Merkmal der Überordnung des Staates über die einzelnen Staatsbürger. Diese Überordnung braucht nicht notwendig zur Ausübung staatlichen Zwanges zu führen; auch Akte der staatlichen Fürsorge stellen eine Ausübung der Staatsgewalt dar.
>
> Obrigkeitliche Aufgaben in diesem weiteren Sinne kann nur der wahrnehmen, dem obrigkeitliche Befugnisse verliehen sind, also grundsätzlich nur der in einem öffentlich-rechtlichen Pflichtenverhältnis zum Staat stehende Beamte. Dieser handelt als Willensträger des Staates. Auch derjenige, der nur an der staatlichen Willensformung teilnimmt, verwirklicht eine obrigkeitliche Aufgabe; er braucht nach außen als solcher nicht in Erscheinung zu treten, es

---

[9]) Nachtrag zur 18. Aufl. von Schäfer und v. Dohnanyi.

genügt, daß er, wenn auch in untergeordneter Form, zum Zustandekommen des Staatswillens beiträgt; im Gegensatz dazu stehen jene Tätigkeiten im Verwaltungsdienst, die sich in „mechanischen Hilfeleistungen" usw. erschöpfen".

Das Wesen des Amtes war damit betont.

Das Beamtenrechtsänderungsgesetz, das sich nur auf Beamte bezieht, verwendet nur den Begriff „obrigkeitliche Aufgabe". Die 2. Verordnung zum Reichsbürgergesetz spricht von „obrigkeitlichen oder hoheitlichen Aufgaben". Dieser verschiedene gesetzgeberische Sprachgebrauch ist nicht willkürlich, er kennzeichnet die beiden verschiedenen Ämterordnungen. Die alte staatliche Amtsordnung ist „Obrigkeit", sie bezeichnet die Überordnung des Staates über den Einzelnen. Die Partei ist nicht „Obrigkeit".

Wenn sich auch die 2. Durchführungsverordnung zum Reichsbürgergesetz nicht auf die nationalsozialistische Bewegung und ihre Gliederungen bezog, denn dort gab es selbstverständlich keine jüdischen Amtsträger, vielmehr neben den Beamten nur die sonstigen Amtsträger des staatlichen Bereichs erfassen wollte[10]), so hat die Bestimmung des § 5 doch grundlegende Bedeutung für den Amtsbegriff. Die Beifügung der Eigenschaftsworte „obrigkeitlich oder hoheitlich" grenzt das Amt entscheidend von jeder nichthoheitlichen Tätigkeit ab.

3. Abgrenzungen des Amtsbegriffs.

a) Amt und Kommissariat.

Am Beginn jeder Amtsordnung steht der Kommissar[11]). Die Amtsordnung ist fest umrissen in ihren Geschäftsbereichen. Die Befugnisse der Ämter sind abgegrenzt. Diese Abgrenzung ist beim Neuaufbau von Anfang an nicht möglich. Sie muß sich erst allmählich herausbilden.

Das Amt bildet sich an dem ihm gesetzten Aufgabenkreis. Am Anfang steht die Aufgabe. Zu ihrer Erfüllung wird zunächst ein Beauftragter, ein Kommissar, eingesetzt. Sein Betätigungsfeld reicht im Rahmen seiner Instruktion so weit,

---

10) Vgl. die Beispiele bei Stuckart-Globke, a. a. O., S. 69, 90.

11) Im Sinne der Unterscheidung Carl Schmitts, Die Diktatur, siehe vor allem S. 25 ff. und 80 ff. in Geschäfts- und Dienstkommissare einerseits und Aktionskommissare andererseits, handelt es sich hier nur um Geschäfts- und Dienstkommissare.

Der Aktionskommissar dient der einmaligen Aktion. Freilich ist es durchaus denkbar, daß der Geschäftskommissar zunächst auch Aktionskommissar sein kann, um seinen Auftrag überhaupt durchführen zu können. Ein Beispiel dafür bildet die Einsetzung von Reichskommissaren in den deutschen Ländern im Verlaufe der nationalsozialistischen Revolution. Hier liegt der Anfang des Reichsstatthalteramtes. Darüber unten S. 13.

wie es die Aufgabe erfordert. Der Kommissar ist stets persönlich an den Auftraggeber gebunden, der ihn jederzeit abberufen kann. Die Person des Kommissars tritt im Laufe der Entwicklung mehr und mehr in den Hintergrund, er ist nicht mehr Einzelner, sondern wird zum Typ. Diese kommissarische Tätigkeit wird bereits durch allgemeine Vorschriften geregelt. Der Schritt zum Amt ist nicht mehr fern.

Das Kommissariat herrscht in Zeiten vor, die keine ausgebaute Amtsordnung haben oder eine solche erst aufbauen. Beispiele bilden die Entstehung der alten staatlichen Amtsordnung im absoluten Staate, aber auch unsere Zeit, die ebenfalls neue Amtsordnungen aufbaut.

Die preußische innere Verwaltung ist zu einem großen Teile aus dem Heereskommissariat des 17. Jahrhunderts entwickelt worden[12]). Der Heereskommissar hatte neben anderen Aufgaben mehr politischer Art vor allem Aufgaben der Heeresverwaltung. Ihm oblag deshalb auch mit in erster Linie die Finanzierung, die nach der Einführung des stehenden Heeres unter dem Großen Kurfürsten (1644) zu einem ständigen Problem wurde. Die Eigenart des preußischen Heereskommissariats liegt darin, daß die Kommissare zur Erfüllung der ihnen gestellten Aufgabe über ihren eigentlichen Bereich hinaus eingesetzt wurden. Da die Finanzierung des Heeres von der Güte der Finanzierungsquellen abhing, sorgten die Kommissare dafür, daß diese Quellen in Ordnung blieben. Die Heeresverwaltung wurde mit der Finanz- und Steuerverwaltung verbunden. Vor allem seit dem Amtsantritt D. Danckelmanns (1691) ist diese Entwicklung deutlich. Es wurde Sorge getragen, daß die Steuern regelmäßig eingingen. Daraus mußte sich notwendigerweise das Interesse ergeben, die Wohlfahrt des Landes zu heben. Es entwickelte sich das Generalkriegskommissariat, das nach dem Reglement vom 7. März 1712 als kollegiale Behörde aufgezogen wurde. Aus dem „Geschäftskommissar" der Anfangszeit, der nur in bestimmten Einzelfällen eingesetzt wurde, war zunächst ein „Dienstkommissariat" entstanden, das schon in seinem Umfang und seiner Tätigkeit durch allgemeine Richtlinien bestimmt war. Daraus hatte sich eine feste Amtsordnung entwickelt, deren Spitze das Generalkriegskommissariat war, mit Kriegskammern als Mittelinstanzen.

Auch neue Ämter unserer Zeit sind aus dem Kommissariat entstanden. Das sei im folgenden an einigen Beispielen aufgezeigt.

Die Machtübernahme der nationalsozialistischen Bewegung vollzog sich zuerst im Reiche. Am 30. Januar 1933 war Adolf Hitler Reichskanzler geworden.

---

[12]) Vgl. die Darstellung bei Carl Schmitt, a. a. O., S. 69.

In den deutschen Ländern blieben zunächst noch die alten Regierungen bestehen. In der Wahl vom 5. März 1933 entschied sich das Volk für Adolf Hitler. Aus dieser Wahl wurden schon in den darauffolgenden Tagen die Folgerungen gezogen. Da die Länderregierungen nicht von sich aus zurücktraten, sich vielmehr auf Rechtsformalien beriefen, wurden in allen Ländern, die noch keine nationalsozialistische Regierung besaßen, Reichskommissare eingesetzt, die den Willen des Volkes vollstreckten. Übernommen wurde zunächst nur die Polizeigewalt. Noch am Wahltag selbst erfolgte diese Übernahme in Hamburg. Am 6. März wurden Polizeikommissare in Hessen, Bremen und Lübeck eingesetzt, an den darauffolgenden Tagen in Baden, Württemberg, Sachsen und Schaumburg-Lippe, zuletzt am 9. März auch in Bayern. Die Einsetzung der Kommissare erfolgte durch den Reichsinnenminister auf Grund des § 2 der Verordnung des Reichspräsidenten vom 28. Februar 1933 (RGBl I 83) zum Schutze von Volk und Staat: „Werden in einem Lande die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen nicht getroffen, so kann die Reichsregierung insoweit die Befugnisse der obersten Landesbehörde vorübergehend wahrnehmen." Eigentliche Rechtsgrundlage war der Wille des Volkes, der in der nationalsozialistischen Bewegung seinen Ausdruck fand.

Die Übernahme der Polizeigewalt konnte indessen nicht genügen. Das kommt deutlich in einem Aufruf des Reichskommissars für Baden zum Ausdruck:

> „Der in der Wahl vom 5. März zum Ausdruck gekommene Volkswille droht, sich über die Polizeigewalt hinweg in den Besitz der gesamten Macht zu setzen ... Ich habe mich deshalb veranlaßt gesehen, im Interesse der öffentlichen Meinung und Sicherheit des Landes die gesamte Regierungsgewalt auf Grund der mir übertragenen Befugnisse zu übernehmen."

Auch in Bayern wurden Kommissare für sämtliche Ministerien eingesetzt, wenn auch die alte Regierung noch kurze Zeit formell weiterbestand.

Die in den Tagen nach dem 5. März 1933 eingesetzten Kommissare waren echte Aktionskommissare. Sie sollten die politische Gleichschaltung der Länder durchführen. Aus dieser kommissarischen Aufgabe erwuchs das Amt des Reichsstatthalters, das durch das 1. Reichsstatthaltergesetz vom 7. April 1933 geschaffen wurde. „Der Reichsstatthalter hat die Aufgabe, für die Beobachtung der vom Reichskanzler aufgestellten Richtlinien der Politik zu sorgen (§ 1). Das Amt des Reichsstatthalters veränderte sich mit der fortschreitenden Durchdringung des Reiches und der Länder durch den Nationalsozialismus wesentlich. Mit der Aufhebung der Landeshoheiten durch das Neuaufbaugesetz vom 30. Januar 1934 verlor es seinen ursprünglichen Sinn. Durch die Unterstellung der Reichs-

statthalter unter die Dienstaufsicht des Reichsinnenministers (Art. 3) wurde bereits die zukünftige Gestaltung des Statthalteramtes erkennbar. Das 2. Reichsstatthaltergesetz vom 30. Januar 1935 (RGBl. I 65) und die vorangegangene Neuordnung des Amtes des preußischen Oberpräsidenten durch die Verordnung vom 27. November 1934 (RGBl. I 1190) setzte diese Entwicklung zu einer einheitlichen Reichsmittelinstanz fort. Aus dem Kommissariat entsteht eine feste Amtsordnung.

Ein zweites Beispiel für die Entstehung eines neuen Amtes aus dem Kommissariat ist der Treuhänder der Arbeit. Durch das Gesetz vom 19. Mai 1933 (RGBl. I 285) wurden für größere Wirtschaftsgebiete Treuhänder der Arbeit als sozialpolitische Kommissare der Reichsregierung eingesetzt. Ihr Tätigkeitsbereich war außerordentlich weit. Er wurde durch das Gesetz (§ 2) folgendermaßen umschrieben:

> „Bis zur Neuordnung der Sozialverfassung regeln die Treuhänder an Stelle der Vereinigungen von Arbeitnehmern, einzelner Arbeitgeber oder der Vereinigung von Arbeitgebern rechtsverbindlich für die beteiligten Personen die Bedingungen für den Abschluß von Arbeitsverträgen . . .
> Auch im übrigen sorgen die Treuhänder für die Aufrechterhaltung des Arbeitsfriedens. Sie sind ferner zur Mitarbeit bei der Vorbereitung der neuen Sozialverfassung berufen."

Die Generalklausel „Aufrechterhaltung des Arbeitsfriedens" ermöglichte dem Treuhänder, in alle Fragen des Arbeitslebens gestaltend einzugreifen. Er war für alles zuständig.

Der Tätigkeitsbereich des Treuhänders wurde durch das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit vom 20. Januar 1934 (RGBl. I 45) genau umrissen. Sein Aufgabenkreis wurde erheblich eingeschränkt, seine Zuständigkeit im einzelnen aufgezählt (§ 19). Die Umwandlung des kommissarischen Treuhänders in ein fest abgegrenztes Amt war damit vollzogen. Dies kam auch äußerlich dadurch zum Ausdruck, daß die Treuhänder nun Reichsbeamte wurden (§ 19 Abs. 1, Satz 2).

Der Aufbau des Reichsnährstands ist ein weiterer Fall der Herausbildung einer festen Ordnung aus der kommissarischen Regelung. Am 29. Juni 1933 wurde der Leiter des Agrarpolitischen Apparates der Partei, Darré, zum Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft ernannt, nachdem er schon im April und Mai 1933 an die Spitze sämtlicher bäuerlicher Organisationen getreten war. Am 15. Juli 1933 erging das Gesetz über die Zuständigkeit des Reiches für die Regelung des ständischen Aufbaus der Landwirtschaft (RGBl. I 495).

Dieses Gesetz ermächtigte den Reichsernährungsminister, „besondere Beauftragte mit der Durchführung der Vorarbeiten für die Neuregelung innerhalb der einzelnen Bezirke zu betrauen". Auf Grund dieser Ermächtigung wurden Landesbauernführer eingesetzt, die mit Hilfe eines Mitarbeiterstabes den Aufbau des Standes in den einzelnen deutschen Landesteilen durchführten. Am 13. September 1933 erging das Gesetz über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstandes (RGBl. I 626). Es ermächtigte den Reichsernährungsminister, „über den Aufbau des Standes der deutschen Landwirtschaft (Reichsnährstand) eine vorläufige Regelung zu treffen" (§ 1). Dieser Aufbau war bereits in großen Zügen im Wege der „freien Selbstverwaltung" erfolgt. Diese kommissarische Ordnung wurde durch eine Verfügung des Reichsernährungsministers vom 19. September 1933[13]) ausdrücklich bestätigt. In Punkt X dieser Verfügung heißt es: „Die Wahrnehmung der Aufgaben des Reichsnährstandes erfolgt von jetzt ab ausschließlich durch die vorbezeichneten, von mir bestätigten Stellen". Damit war auch im Bereiche des Reichsnährstandes die Zeit der Kommissare zu Ende. Eine feste Ordnung war geschaffen.

Ein weiteres Beispiel, wie aus einer zunächst kommissarischen Regelung ein fester Behördenaufbau erwächst, zeigt die Entstehung des Reichsluftfahrtministeriums. Durch Verordnung des Reichspräsidenten vom 2. Februar 1933 (RGBl. I 35) wurde ein Reichskommissar für die Luftfahrt bestellt. „Er trifft diejenigen Maßnahmen, die zur Überleitung der Luftfahrt- und Luftschutzaufgaben aus den Geschäftsbereichen des Reichsverkehrsministeriums und des Reichsministers des Innern sowie zur Übernahme des Personals erforderlich sind, im Einvernehmen mit den beiden Reichsministern." Durch die Verordnung vom 22. Februar 1933 (RGBl. I 80) vom 27. Februar 1933 (RGBl. I 88) und vom 28. Februar 1933 (RGBl. I 87) wurde der weitere Ausbau des Kommissariats und die personelle Eingliederung der Beamten des Reichskommissars in die Besoldungsordnung des Reiches durchgeführt. Mit Wirkung vom 1. Mai 1933 wurde das Reichskommissariat für die Luftfahrt in das Reichsluftfahrtministerium umgewandelt (Verordnung vom 5. Mai 1933, RGBl. I 241).

Die aufgeführten Beispiele zeigen, daß das Kommissariat die Vorstufe zur Amtsordnung bildet, daß der Kommissar am Beginn des Amtes steht. Damit ergibt sich für den Amtsbegriff nach einer Richtung hin eine klare Abgrenzung. Amt ist ein fest umrissener Geschäftsbereich in einer festen Ordnung.

Die Unterscheidung von Amt und Kommissariat ist außerdem noch eine andere.

---

[13]) Abgedruckt bei Saure, Reichsnährstandsgesetze, S. 43 ff.

Amt ist nicht nur eine fest abgegrenzte Ordnung, sondern seinem Wesen nach eine dauerhafte Einrichtung. Zur Erledigung einzelner, nur zeitlich beschränkter Aufgaben dient ebenfalls das Kommissariat, ohne daß es dadurch zur Vorstufe einer späteren Amtsordnung wird. Beispiele aus der neueren Zeit sind vor allem die kommissarische Erledigung vorübergehender Aufgaben auf Grund des Art. 48 der Weimarer Verfassung während der Kanzlerschaft Brünings in den Jahren 1930 bis 1932.

Für die zeitlich begrenzte Aufgabe der vorläufigen Verwaltung des Saarlandes bis zur Reichsreform ist durch das Gesetz vom 30. Januar 1935 (RGBl. I 66) der Reichskommissar für die Rückgliederung des Saargebietes eingesetzt worden. Er führt seit dem Erlaß des Führers und Reichskanzlers vom 17. Juni 1936 (RGBl. I 491) die Bezeichnung „Der Reichskommissar für das Saarland". Seine Aufgabe trägt im übrigen Amtscharakter, er hat einen „Amts"sitz, ihm sind Beamte beigegeben. Er hat eine ähnliche Stellung wie die Reichsstatthalter und die Oberpräsidenten. Die Bezeichnung Kommissar hat er nur wegen seiner einmaligen und einzigartigen Funktion erhalten.

Das heutige Wirtschaftsrecht liefert weitere Beispiele für die kommissarische Erledigung vorübergehender Aufgaben. Durch Verordnung vom 5. November 1933 (RGBl. I 810) ist ein Beauftragter der Wirtschaftlichen Vereinigung der Roggen- und Weizenmühlen eingesetzt worden, durch Verordnung vom 14. März 1934 (RGBl. I 198) ein Reichskommissar für die Vieh-, Milch- und Fettwirtschaft. Diese Beispiele ließen sich beliebig vermehren. Erinnert sei noch an die Spar- und Preiskommissare.

Amt und Kommissariat unterscheiden sich also in zweierlei Hinsicht. Das Kommissariat ist einmal infolge seiner Beweglichkeit eine Vorstufe zur Amtsordnung, es findet andererseits Verwendung zur Erledigung einmaliger oder nur vorübergehender Aufgaben. Amt ist demnach eine feste, stetige und ständige Einrichtung. Die Gegenüberstellung von Amt und Kommissariat zeigt aber auch, daß diese Unterscheidung mehr das Äußere betrifft. Über das Wesen und den Inhalt des Amtes sagt diese Abgrenzung noch nicht das eigentlich Entscheidende aus, wenn sie auch bereits einige Wesenszüge des Amtes klarlegt. An den Kern des Amtsbegriffs führt erst die Abgrenzung des Amtes von der öffentlichen Aufgabe und von der Führung. Davon ist im folgenden zu handeln.

b) Amt und öffentliche Aufgabe.

Bei der Erörterung des Begriffs Amtsträger ist gezeigt worden, daß Amt und hoheitliche oder obrigkeitliche Funktion verknüpft sind. Diese Festlegung

des Amtsbegriffes hat sich durch das Amtsmonopol des absoluten Staates herausgebildet. Nur der obrigkeitliche Dienst wurde Amt genannt. Amtsordnung und Staatsordnung wurden gleichgesetzt. Nur die Verkörperung der Hoheitsgewalt ist Amt. Der Staat hat das Monopol der Hoheit verloren — auch die Partei ist hoheitlich. Die eigene Hoheit der Partei bewirkt, daß sich Amtsordnungen auch im Bereiche der Partei ausbilden. Immer aber bleibt mit dem heutigen Amtsbegriff das Hoheitliche verbunden. Daraus folgt eine sehr wichtige Abgrenzung des Amtsbegriffs, die Abgrenzung des Amtes von der „öffentlichen Aufgabe".

Der Begriff „öffentliche Aufgabe" tritt im Rahmen der ständischen Ordnung, und zwar zunächst nur bei der Neuordnung der früheren „freien Berufe" auf. Es handelt sich hier bis jetzt um die Schriftleiter (Ges. v. 4. Oktober 1933, RGBl. I 713), die Rechtsanwälte (Ges. v. 13. Dezember 1935, RGBl. I 1470), die Ärzte (Ges. v. 13. Dezember 1935, RGBl. I 1433) und die Tierärzte (Ges. vom 3. April 1936, RGBl. I 347). Es heißt in den entsprechenden Bestimmungen stets, daß der Beruf kein Gewerbe, sondern eine „öffentliche Aufgabe" ist. In der Reichsrechtsanwaltsordnung wird die öffentliche Aufgabe als „Dienst am Recht" bezeichnet. Herbert Krüger[14]) zieht aus dieser bisherigen Gesetzgebung anscheinend die Folgerung, nur die früher freien Berufe seien jetzt öffentliche Aufgaben. Das scheint zu eng. Auch der Bauer erfüllt eine öffentliche Aufgabe, und das gilt überhaupt für sämtliche Berufe, die nicht ausgesprochen ein Gewerbe darstellen. Nach der bisherigen Gesetzgebung bildet sich die Scheidung der Berufe in gewerbliche Berufe und öffentliche Aufgaben heraus.

Der Begriff „öffentliche Aufgabe" führt damit auf das Wesen der im Entstehen begriffenen ständischen Ordnung, die durch diesen Begriff entscheidend gekennzeichnet wird. Die Stände stellen die Organisation der Aufgaben dar, die die einzelnen Berufe gegenüber der Gesamtgemeinschaft des Volkes haben. Jeder Stand ist die Organisation einer Aufgabe. Hierin besteht der Unterschied gegenüber der mittelalterlichen Ständeordnung. Diese war eine geburtsständische, die heutige ist berufsständisch. Die mittelalterlichen Stände hatten ihren Schwerpunkt in sich selber; die heutige ständische Ordnung ist bezogen auf das gesamte Volk[15]).

Der Nationalsozialismus hat die Berufsordnung als ständische Ordnung in

[14]) „Öffentliches Amt und öffentliche Aufgabe", a. a. O., S. 75.

[15]) Die deutsche Volkwerdung war also nur möglich bei einer Auflösung der alten ständischen Ordnung, die nur eine Teilordnung war. Erst die Zeit des Individualismus, in der die alten Ordnungen zerstört wurden, macht den Weg für eine neue deutsche Gesamtordnung frei.

die öffentliche Sphäre gerückt, nicht weil er diese Ordnung verbürokratisieren will, sondern damit die Verantwortung, die jeder Beruf gegenüber dem Volksganzen hat, geltend gemacht werden kann. Das ist der Sinn des Begriffs „öffentliche Aufgabe".

Hieraus ergibt sich klar die Abgrenzung von Amt und öffentlicher Aufgabe. Beide sind in ihrem Wesen voneinander verschieden, nicht nur Abstufungen ein und derselben Bindung. Amt ist Verkörperung der Gemeinschaft in einem Teilbereich des Gemeinschaftslebens. Daraus folgt seine obrigkeitliche oder hoheitliche Funktion. Die Amtsträger bilden keine Stände, weil sie nicht auf die Einheit bezogen zu werden brauchen; gerade sie bringen die Einheit sichtbar zum Ausdruck. Die Partei mit ihren Hoheits- und Amtsträgern ist deshalb auch nicht etwa der politische Stand[16]) des deutschen Volkes, ebenso wenig wie Beamte und Soldaten einen Stand im eigentlichen Sinne bilden. Die öffentliche Aufgabe dagegen verkörpert nicht die Gemeinschaft, sie hat nichts hoheitliches[17]). Die Träger der öffentlichen Aufgabe, die Angehörigen eines Standes vereinigen ihre Einzelleistungen zu einer Gesamtleistung im Dienste der Volksgemeinschaft. Auch der Amtsträger dient der Gemeinschaft, aber er dient ihr unmittelbarer.

Der Amtsträger steht in einer Ordnung, die ihre Spitze im Führer selbst hat. Der Träger der öffentlichen Aufgabe steht zunächst nur in seiner Berufsgemeinschaft, die erst in ihrer Gesamtheit auf die Gemeinschaft des Volkes bezogen ist. Allerdings steht der Standesangehörige nicht nur im Stand, sondern zugleich unmittelbar in der Gesamtgemeinschaft, im Volk. Die Standesbindung reicht nur soweit, wie sein Beruf reicht. Diese Stellung kommt im Eid zum Ausdruck[18]). Der Rechtsanwalt schwört vor dem Präsidenten der Rechtsanwaltskammer folgenden Eid:

> „Ich schwöre, dem Führer des Reiches und Volkes Adolf Hitler Treue zu halten und die Pflichten eines deutschen Rechtsanwalt gewissenhaft zu erfüllen, so wahr mir Gott helfe."

Der Diensteid des Beamten bringt noch das Befehlsverhältnis zum Aus-

---

[16]) So die Wiener Schule Othmar Spanns.

[17]) Dieser Unterschied zwischen Amt und öffentlicher Aufgabe kommt z. B. zum Ausdruck in der Verschiedenheit der Amtstracht der Beamten der Justiz und der Amtstracht der Rechtsanwälte. Während den Richtern, Staatsanwälten und sonstigen zum Tragen einer Amtstracht verpflichteten Beamten der Reichsjustizverwaltung durch Erlaß des Führers und Reichskanzlers vom 19. Juni 1936 (RGBl. I 503) das Hoheitszeichen des Reiches verliehen wurde, tragen die Rechtsanwälte auf ihrer Robe dieses Zeichen nicht. Sie sind keine Hoheitsträger.

[18]) Von den vorgenannten Berufen leisten bis jetzt nur die Rechtsanwälte einen Eid (§ 19 Reichsrechtsanwaltsordnung).

druck. Er lautet nach dem Gesetz über die Vereidigung der Beamten und Soldaten der Wehrmacht vom 20. August 1934 (RGBl. I 785):

> „Ich schwöre: Ich werde dem Führer des deutschen Reiches und Volkes Adolf Hitler treu und gehorsam sein, die Gesetze beachten und meine Amtspflichten gewissenhaft erfüllen, so wahr mir Gott helfe."

Die Gegenüberstellung der beiden Eidesformeln zeigt, daß kein entscheidender Gegensatz mehr zwischen Amt und öffentlicher Aufgabe besteht. Öffentliches Amt und öffentliche Aufgabe sind Dienst an der Gemeinschaft. Öffentliches Amt und öffentliche Aufgabe unterscheiden sich aber in der Art des Dienstes. Das Amt verkörpert die Gemeinschaft unmittelbar, es ist seinem Wesen nach stets öffentlicher Dienst. Die öffentliche Aufgabe ist mehr mittelbarer Dienst an der Gesamtheit. Der Beruf ist auch als „freier Beruf" denkbar, er wird zur öffentlichen Aufgabe erst durch die Ausrichtung der Tätigkeit auf die Gemeinschaft.

4. Das Wesen des Amtes.

Die hinter uns liegende Zeit hat das Amt nur noch äußerlich aufgefaßt. Jeder tiefere Gehalt war verloren gegangen. Alle Bindungen waren in der Auflösung begriffen. Der Beamte schien nur noch ein Beschäftigter gegen Entgelt zu sein, wobei das Besondere dieser Beschäftigung die sichere, ruhegehaltsfähige Stellung war. Die gesamte Beamtenrechtsliteratur befaßte sich nahezu ausschließlich mit der Wahrung der „wohlerworbenen Rechte" des Beamten.

Die juristische Betrachtung des Amtes ist rein positivistisch. Das drückt sich aus in den Beschreibungen und Definitionen dieser Zeit. Es seien hier nur einige Beispiele angeführt. So sagt Otto Mayer[19]):

> „Das Amt ist ein Kreis von Geschäften des Staates oder einer untergeordneten juristischen Person des öffentlichen Rechts, welche mit öffentlicher Dienstpflicht zu besorgen sind."

Der Artikel „Amt und Ämterrecht" im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft von Stier-Somlo und Elster beginnt mit den Worten:

> „Amt ist ein mit öffentlicher Autorität ausgestatteter Geschäftsbereich des Reiches, Landes, der Gemeinde usw."

Schließlich sei noch auf die Definition Fleiners[20]) hingewiesen:

> „Ein Staatsamt ist ein durch das öffentliche Recht abgegrenzter Kreis von staatlichen Geschäften, die zu einer technischen Einheit

---

[19]) Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., S. 139.

[20]) Institutionen, 8. Aufl., S. 92.

> zusammengefaßt sind. Ist das Amt mit obrigkeitlicher Gewalt ausgestattet, so nennt man es in Deutschland eine Behörde . . ."

Diese Darstellungen könnten beliebig vermehrt werden. Zwischen den einzelnen Schriftstellern entstand dazu heftiger Streit über die richtige Definition. Amt ist ein Geschäftsbereich. Darüber sind sich alle einig. Die eigentliche Frage nach dem Wesen des Amtes wurde nicht mehr gestellt. Das wäre „unjuristisch" gewesen. Heute aber muß die Frage nach dem Wesen des Amtes gestellt werden, denn ohne sie ist eine Klärung der neuen Erscheinungen des deutschen Amtswesens nicht möglich.

Es ist zunächst die Auseinandersetzung der vorpositivistischen Staatslehre über das Wesen des Amtes kurz darzulegen. Lorenz v. Stein, einer der letzten Großen dieser Zeit, hat die Entwicklung zum Positivismus klar erkannt[21]). Er selbst hat das Amtswesen eingehend untersucht und ist zu Ergebnissen gekommen, die zwar als Ausdruck ihrer Zeit anzusehen sind, aber doch als Ansatzpunkt für eine tiefere Betrachtung über das Wesen des Amtes auch heute noch von Bedeutung sind[22]).

L. v. Stein rechtfertigt seine Untersuchungen über den Amtsbegriff mit dem Hinweis, daß es sich nicht um rein theoretische Erklärungen handele, „sondern vielmehr um die Feststellung einer großen sittlichen Tatsache"[23]). Diese Rechtfertigung gilt auch heute. Er fügt noch hinzu: „Es ist nicht der letzte Mangel in unseren Staatswissenschaften, daß dieselbe fehlt". „Es bedarf das Amt einer höheren Erhebung"[23]).

L. v. Stein setzt das Amt in Beziehung zur Gemeinschaft[24]). Die Gemeinschaft bedarf einer ständigen Vertretung gegenüber den einzelnen Gruppen in ihr, die ihre Sonderinteressen vor die Interessen der Gesamtheit stellen wollen. Der Staat hat die Aufgabe, das Gemeinwohl zu wahren. Darin liegt seine sittliche Rechtfertigung. Das Wesen des Amtes liegt in der Verkörperung der Gemeinschaft gegenüber den Einzelnen:

> „Das Amtswesen hat daher die ernste Aufgabe, die wahre und reine Staatsidee innerhalb des Staates gegen diejenigen Elemente zu vertreten, welche gleichfalls innerhalb des Staates die Gewalt und das Recht desselben für ihre Interessen ausbeuten wollen"[25]).

---

[21]) Vgl. sein Vorwort zum Handbuch der Verwaltungslehre, 1870.

[22]) Die vollziehende Gewalt, S. 204 ff.

[23]) a. a. O., S. 207.

[24]) Die Gemeinschaft als Rechtsbegriff ist ihm geläufig.

[25]) a. a. O., S. 208.

L. v. Stein lebt in der Zeit des Kampfes zwischen Königtum und Bürgertum um die „Verfassung". Für ihn war das Königtum mit seinen Beamten die Verkörperung der Gemeininteressen gegenüber dem vordrängenden liberalen Denken der Auflösung aller Bindungen. Die königliche Herrschaft war nicht um ihrer selbst willen vorhanden.

> „Indem das Amt im Namen des Königs handelt, will es damit keineswegs bloß sagen, daß es im Namen der Staatsgewalt, sondern daß es zugleich im Namen des Gemeinwohls, im Namen der sittlichen Idee des Staates das tut, was seines Amtes ist ... Das Königtum vertritt das Prinzip, das Amtswesen vertritt die Ausführung im Einzelnen"[26]).

Diese Wechselwirkung zwischen Amt und Gemeinschaft wird überall in der Staatslehre betont. Sie findet sich bei Bluntschli[27]) besonders eindeutig:

> „Amt ist eine ständige organische Einrichtung, dazu bestimmt, die Zwecke einer Gemeinschaft als solcher im Leben zu verwirklichen".

Amt ist die Verkörperung der Gemeinschaft gegenüber dem Sonderdasein des Einzelnen. In dieser Auffassung vom Amt liegt die sittliche Rechtfertigung des absoluten Staates und des absoluten Königtums in seinem Vorgehen gegen die Stände und später im Kampfe zwischen Königtum und Bürgertum. Seit dem 17. Jahrhundert wird der absolute Fürst als Vertreter des Gemeinwohls, der salus publica, aufgefaßt[28]).

Wir stehen in der Tradition der deutschen Staatslehre. Amt ist Tätigwerden für die Gemeinschaft. Daraus folgt seine hoheitliche oder obrigkeitliche Funktion. Der Bereich des Amtes ist heute weiter als zur Zeit Steins. Auch die Partei verkörpert die Gemeinschaft. Auch sie ist hoheitlich.

Die Partei ist eine Bewegung des Volkes. Sie ist Gemeinschaft. Sie ist Führung und Gefolgschaft. Damit tritt die Führung als eine neue Form in den Bereich des Hoheitlichen. Zwar hat es auch schon früher Führung gegeben. Die staatliche Amtsordnung hat vielfach große Führerpersönlichkeiten in ihren

---

26) a. a. O., S. 209.

27) Deutsches Staatswörterbuch, Art. „Amt".

28) Diese Amtsauffassung erhält noch ihre religiöse Weihe durch Luthers Lehre von der Obrigkeit, die von Gott eingesetzt ist und der Gehorsam geschuldet werden muß (vgl. dazu Stapel, Der christliche Staatsmann, S. 77).

> „Ihre Funktionen ausüben, ihr gehorchen, sie für Rechtszwecke benutzen, ist eine Pflicht des Gehorsams gegen Gott, der für seine Institutionen selbst die Verantwortung trägt und kein menschliches Klügeln über sie haben will. Die Ausführung der Herrschaft und des Rechts ist Amt und Befehl ..."
>
> (Troeltsch, S. 562).

Reihen gehabt. Neu ist aber, daß die Führung aus einer einzelnen und damit im Grunde zufälligen Erscheinung im Bereiche des Hoheitlichen zu einer ständigen Erscheinung wird, wenn eine Gemeinschaft zum Träger der Hoheit wird. Die alte staatliche Amtsordnung ist nicht wesensnotwendig Gemeinschaft, wenn sie es auch sein kann. Die Partei als Gemeinschaft ist ihrem Wesen nach notwendig geführte Gemeinschaft.

Damit wird die Frage nach dem Verhältnis von Führung und Amt zur entscheidenden Frage nach dem Wesen des Amtes.

Kennzeichnend für das Amt ist, daß es ein Tätigwerden für die Gemeinschaft in bestimmten Formen, in einem festen Rahmen ist. Die vergangene Zeit sah deshalb das Amt als apparatmäßiges Handeln an. Max Weber hat das Verdienst, die Zusammenhänge zwischen römischrechtlichem Denken, Kapitalismus und berechenbarer Staatsapparatur aufgedeckt zu haben[29]), aber sein rationaler Staat hat in dieser Reinheit nie bestanden. Zwar hat die Befriedigung der Massenbedürfnisse eines 70-Millionen-Volkes, eine Institutionalisierung weiter Verwaltungsgebiete notwendigerweise herbeigeführt, aber der Staat ist niemals nur Apparat gewesen. Die Verwaltung hatte neben diesen Versorgungsaufgaben vor allem auch Gestaltungsaufgaben. Ein Apparat kann nicht gestalten. Die Auffassung des Staates als Apparat, die rechtsstaatlicher Lehre entspringt, ist heute überwunden. Amt ist mehr als Apparat. Amt ist verantwortliches Handeln und Gestalten im Dienste der Gemeinschaft[30]).

Dennoch ist Führung mehr als Amt. Führung ist persönliches Handeln in der gesteigertsten Weise. Im Handeln des Führers drückt sich seine Persönlichkeit voll aus. Das Handeln des Führers läßt sich nicht beliebig vermehren und wiederholen. Der Rahmen des Führerhandelns ist die Weltanschauung, erst in letzter Linie auch Dienstvorschriften. Amt dagegen ist immer irgendwie sachlich bestimmt. Amt ist Erledigung von Aufgaben, die erledigt werden müssen. Die Person tritt auch bei einer persönlicheren Auffassung vom Amte mehr in den Hintergrund. Der Bereich des Amtes ist gekennzeichnet durch Regeln und Dienstanweisungen.

Die entscheidende Neuordnung des Amtswesens liegt in seiner veränderten Stellung in der völkischen Gesamtordnung. Es wurde gezeigt, daß der überkommene Amtsbegriff mit dem absoluten Staat entstanden ist. Er löste den privatnutzungsrechtlichen Amtsbegriff des mittelalterlichen Feudalstaats und den

---

29) Vgl. Wirtschaftslehre, S. 290 ff.

30) Es soll nicht verkannt werden, daß es Ämter gibt, die wesensnotwendig apparatmäßig ausgeübt werden müssen.

des Ständestaats ab. Das Amt der hinter uns liegenden Zeit war grundsätzlich Obrigkeit. Vom Amt aus wurde die Richtung und Entwicklung des politischen Lebens bestimmt. Das Amt war die einzige Verkörperung des Hoheitlichen. Heute ist das als Gemeinschaft sich bewußt gewordene Volk selbst in Bewegung gekommen. Die Verfassung des Dritten deutschen Reiches entspricht endlich wieder der natürlichen Ordnung des Volkes als lebendiger Gemeinschaft. Das Volk ist Subjekt, nicht mehr Objekt. Die Gemeinschaft wird nicht bewegt durch das Amt, sondern durch die Führung. Führen heißt: einer Gemeinschaft voranschreiten. Das Amt schreitet nicht. Es ist an einen Dienstsitz gebunden. „Das" Amt ist seinem Wesen nach sachlich. „Der" Führer ist immer voranschreitende Persönlichkeit. Darum kann auch der Führer nicht Amtsträger sein. Sein Handeln ist nicht amtsmäßiges Handeln. Das Amt ist für ihn das Hilfsmittel.

Ämter gibt es nicht nur im Staate, sondern auch in der Volksordnung. Die Partei hat eine umfangreiche Amtsordnung aufgebaut, die neben der Führungsordnung steht. Die Verknüpfung von Führungs- und Amtsordnung im Bereiche der Partei hat zu einer Auflockerung des Amtes als sachlichen Bereiches geführt, die überall zu beobachten ist. Das Amt in der Partei trägt andere Züge als das Amt im Staate. Zwar sind auch die Ämter der Partei sachliche Aufgabenbereiche, die durch Dienstanweisungen und Vorschriften mannigfacher Art bestimmt werden müssen, aber das Moment der Bewegung wirkt auch auf die Amtsordnung ein. Nicht so sehr das Amt als vielmehr der Amtsträger steht im Vordergrund. Das Gesetz der Partei, die Bewegung, wirkt darüber hinaus auch auf die staatliche Amtsordnung ein[31]). Auch hier wird das Persönliche mehr betont als seither. Die Einführung des „Führerprinzips" drückt diese Wandlung deutlich aus.

Die eigentliche Wandlung des Amtsbegriffs, die durch die nationalsozialistische Neuordnung herbeigeführt wird, liegt somit in der veränderten Stellung des Amtsträgers.

Der Auffassung des Amtes als rein sachlicher Geschäftsbereich war ein Amtsträger zugeordnet, von dem verlangt wurde, daß er den an ihn gestellten Aufgaben sachlich gewachsen war. Seine Fähigkeit wurde durch die Ablegung einiger Prüfungen, bei denen die Erforschung nach genügendem Wissen im Vordergrund stand, nachgewiesen. Dazu wurde noch verlangt, daß der Amtsträger „gesetzestreu" war und nichts gegen den Bestand der geltenden Ordnung unternahm. Das war so ziemlich alles.

Heute dagegen ist die Persönlichkeit des Amtsträgers entscheidend. Die sachliche

---

[31]) Vgl. den Abschnitt „Neue Gestaltungsformen" in dieser Arbeit.

Fähigkeit ist selbstverständlich auch weiterhin Voraussetzung für die Zulassung zum Amt. Aber sie genügt keinesfalls mehr allein. Von dem Amtsträger wird außerdem verlangt, daß er die herrschende Ordnung nicht nur formal durch einen Eid auf die Verfassung anerkennt, sondern sie inhaltlich bejaht; d. h. es wird verlangt, daß der Amtsträger Nationalsozialist ist[32]).

Durch gleiche Erziehung bildet sich ein einheitlicher Typ des nationalsozialistischen Amtsträgers aus, an Stelle der Summe der vielen einzelnen Inhaber von Ämtern. Die Formung dieses Typs ist eine große Aufgabe für das heutige Beamtentum, das in sich noch nicht die weltanschauliche Geschlossenheit und Einheit aufweist, die verlangt werden muß[33]).

Zur entscheidenden Leitlinie des amtsmäßigen Handelns wird die nationalsozialistische Idee. Gesetze, Verordnungen und Dienstvorschriften dürfen nicht für sich allein losgelöst von jedem materiellen Gehalt angewendet werden. Sie geben den Rahmen für das Handeln des Amtsträgers ab, aber sie sind nicht mehr Selbstzweck. Sie sollen dem Amtsträger sein Handeln erleichtern, ihm im einzelnen die Richtung im Sinne der Idee zeigen. Das Handeln des Amtsträgers darf nicht nur formell gesetzmäßig sein, sondern es muß auch rechtmäßig, gemessen an der nationalsozialistischen Weltanschauung, sein[34]). Das Weimarer System konnte dem Amtsträger nur formelle Normen an die Hand geben, weil dieses System keine eigene Substanz hatte. Für das Dritte Reich ist die nationalsozialistische Idee die verbindliche Grundlage. Jedes amtsmäßige Handeln muß dieser Grundlage gemäß sein. Damit ist der alte rechtsstaatliche Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung als entscheidende Grundlage verlassen. Der Grundsatz gilt äußerlich noch, aber sein Wesen ist verändert. Gesetze und Verordnungen sind nicht mehr letzter Wert, sondern Ausdruck des Rechts. Die Gesetzmäßigkeit des Handelns muß zugleich Rechtmäßigkeit sein.

---

[32]) Vgl. den Runderlaß des Reichs- und Preußischen Ministers des Innern vom 1. November 1935 (MBliV. 1935, S. 1319). Darin heißt es:

„Zur Verwirklichung des nationalsozialistischen Staatsgedankens ist es erforderlich, daß in Zukunft diejenigen, die Beamte werden wollen, schon von Jugend auf in nationalsozialistischer Weltanschauung erzogen worden sind. Der Führer und Reichskanzler wird bestimmen, in welcher Weise diese Schulung zu erfolgen hat. Bis zum Erlaß dieser Bestimmung durch den Führer und Reichskanzler ist zu fordern, daß Bewerber um Beamtenstellen die nach dem 31. Dezember 1935 das sechzehnte Lebensjahr vollenden, mit Erfolg der Hitlerjugend angehört haben".

[33]) Die Stärke der alten preußischen Verwaltung lag gerade darin, daß es gelang, einen einheitlichen Typ des preußischen Verwaltungsbeamten zu schaffen, der zum Träger des Staates wurde.

[34]) Siehe Koellreutter, Verwaltungsrecht, S. 11.

C. Die alte staatliche Amtsordnung.

1. Entstehung im absoluten Staat.

Die alte staatliche Amtsordnung entsteht mit dem absoluten Staate.

Der absolute Staat beruht auf dem Willen eines Einzelnen, des absoluten Fürsten. Auf ihn wird die gesamte organisatorische Kraft des Gemeinwesens bezogen. Hieraus rechtfertigt sich die Bezeichnung „Fürstenstaat".

Der absolute Staat ist eine Zusammenfassung aller Kräfte nach den großen politischen und religiösen Erschütterungen zu Beginn der Neuzeit. Die religiöse Einheit des Mittelalters bestand nicht mehr. Der Dreißigjährige Krieg hatte das Reich an den Rand des Abgrunds gebracht. Das Volk war am Ende seiner Kraft. Somit war die Aufrichtung der landesherrlichen Souveränität eine Notwendigkeit und die einzige Möglichkeit, den Weiterbestand zu sichern. Hieraus folgt, daß die entstehende Verwaltung ausschließlich Staatsverwaltung sein konnte.

> „Die unsicher gewordene weltanschauliche Grundlage ließ die Organisationsform des rein Staatlichen immer stärker hervortreten, die endlich im Staate des absoluten Königtums ihren letzten und dann wieder abklingenden Ausdruck fand"[35].

Das Volk war als Einheit mit eigenem Wollen nicht vorhanden. Es konnte im absoluten Staate nur Objekt staatlicher Betätigung sein. Fürst und Staat auf der einen Seite und Untertanen auf der anderen standen sich gegenüber.

Die Verwaltungsform des absoluten Staates ist die Anstalt. Es wird von oben her gestaltet. Dem entspricht eine Auffassung vom Recht, die Carl Schmitt als Entscheidungsdenken, als Dezisionismus bezeichnet hat[36]. Das Recht wird gesetzt. Das Gesetz ist der Wille des Souveräns. Heute ist das Gesetz der Wille des Führers, aber im Gegensatz zum absoluten Fürsten setzt der Führer das Recht nicht; er spricht aus, was die Volksgemeinschaft als Recht empfindet. Anders der absolute Fürst:

> „Die souveräne Entscheidung ist der absolute Anfang, und der Anfang ist nichts als souveräne Entscheidung. Sie entspringt aus einem normativen Nichts und einer konkreten Unordnung"[37].

Der absolute Staat bildete sich in Deutschland in den Territorien aus. Das Reich besaß nicht mehr die Kraft zu eigener Gestaltung[38].

---

[35]) Adolf Hitler, Schlußrede am Parteitag der Freiheit 1935, a. a. O., S. 75.

[36]) Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens.

[37]) Carl Schmitt, a. a. O., S. 28.

[38]) Für die Betrachtung ist die preußische Entwicklung zugrunde gelegt, weil in Preußen die absolute Form besonders rein ausgeprägt worden ist, und weil von Preußen die deutsche Einheit gestaltet wurde.

Die Geschichte der Verwaltung ist die Geschichte des Trägers dieser Verwaltung, des Beamten.

Die Bezeichnung „Beamter" tritt schon im 16. und 17. Jahrhundert auf[39]), wird aber erst vom Ende des 18. Jahrhunderts im heutigen Sinne gebraucht. Der Beamte der früheren Zeit ist der Verwalter fürstlicher Privatrechte. Dieser Bedeutungswandel kennzeichnet die Wandlung. Der ständische Patrimonialstaat faßte die fürstlichen Hoheitsrechte als privatrechtliche Nutzungsrechte auf.

> „Staat ist Wirtschaftsgut, ist Eigentumsobjekt, ist Ausdruck privatrechtlich zu begreifenden Eigentumsverhältnisses selbst"[40]).

In einer solchen Ordnung konnte es kein Beamtentum als Ausdruck öffentlicher Herrschaft geben. Der Beamte war Diener des Fürsten. Die Anstellung erfolgt auf Grund eines privaten Vertrages, selten auf Lebenszeit.

Mit der Entwicklung zum absoluten Staate wird die privatrechtliche Auffassung immer mehr zurückgedrängt. Die Landeshoheit verliert ihr privatrechtliches Gepräge und wird zur Staatsgewalt, die ständischen Gewalten haben nur noch lokale Bedeutung. Die Eigenwertigkeit des Staates tritt immer mehr hervor. Der Fürstendienst wird zum Staatsdienst, der Fürstendiener zum Beamten. Das Beamtenverhältnis wird jetzt durch einseitigen Staatsakt begründet.

Der vorübergehende Dualismus von Fürst und Staat verschwindet. Auch der Fürst wird zum Diener des Staates. Die alte Fiskustheorie von den zwei Subjekten Staat verlor ihre Grundlage. Bei Friedrich dem Großen ist die Wandlung offenbar: „Ein Fürst ist der erste Diener und Beamte des Staates"[41]).

Die preußische Verwaltung hat zwei Wurzeln. Die eine Entwicklungslinie wurde bereits bei der Darstellung des Bedeutungswandels des Begriffs „Beamter" angedeutet. „Beamte" verwalteten den fürstlichen Grundbesitz, die späteren Domänen. Aus der Domänenverwaltung ist mit dem Durchbruch öffentlichrechtlicher Auffassungen staatliche Verwaltung geworden. Die andere Entwicklungslinie, die bei der Erörterung des Kommissariats geschildert wurde, beginnt mit dem Heereskommissariat seit dem Großen Kurfürsten, das sich immer weiter ausdehnt und schließlich fast den gesamten Bereich der sogenannten inneren Verwaltung umfaßt. Durch Instruktion vom 20. September 1723 hat Friedrich Wilhelm I. das Generalfinanzdirektorium und das Generalkriegskommissariat

---

[39]) Nachweisungen bei Gerber, Vom Begriff und Wesen des Beamtentums, Arch. öff. Recht, NF. 18 (1930), S. 9 ff.

[40]) Gerber, a. a. O., S. 21.

[41]) Denkwürdigkeiten zur Geschichte des Hauses Brandenburg, Ausgewählte Werke Friedrichs des Großen; hrsg. von B. Volz, Bd. I, S. 24.

zum General-Ober-Finanz-Krieges- und Domänendirektorium vereinigt. Mittelinstanz waren die Kriegs- und Domänenkammern. Damit war der Verwaltungsaufbau festgelegt. Eine feste Amtsordnung war entstanden.

Friedrich Wilhelm I. regelte die Zulassung zu den Ämtern durch den Erlaß einheitlicher Ausbildungs- und Prüfungsordnungen. 1727 wurden an den preußischen Universitäten in Frankfurt a. O. und Halle Lehrstühle für Kameralwissenschaft errichtet, um ein gelehrtes Fachbeamtentum heranzubilden.

Das preußische Allgemeine Landrecht von 1794 brachte die erste Kodifikation des Beamtenrechts in Teil II, Titel 10: „Von den Rechten und Pflichten der Diener des Staates". Das Verhältnis des Beamten zu Fürst und Staat ist klargelegt.

§ 1. Militär- und Civilbediente sind vorzüglich bestimmt, die Sicherheit, die gute Ordnung und den Wohlstand des Staates unterhalten und befördern zu helfen.

§ 2. Sie sind, außer den allgemeinen Untertanenpflichten, dem Oberhaupte des Staates besondere Treue und Gehorsam schuldig.

§ 3. Ein jeder ist nach der Beschaffenheit seines Amtes, und nach dem Inhalte seiner Instruktion, dem Staat noch zu besonderen Diensten durch Eid und Pflicht zugetan.

Der Staatsdienst ist „Tätigkeit für den Herrscher zur Erfüllung staatlicher Aufgaben"[42]).

Das Allgemeine Landrecht sichert die Stellung des Beamten. Die Entlassung wird eingeschränkt (§§ 98 ff.). Liberale Einschläge sind unverkennbar.

Am Wesen des Beamtentums ändert sich nichts mehr. Auch das 19. Jahrhundert behält im wesentlichen den Amtsbegriff des absoluten Staates bei, wie zu zeigen sein wird.

2. Die Entwicklung im 19. Jahrhundert.

a) Klassischer Liberalismus.

Die liberale Revolution geht aus vom Bürgertum. „Das Bürgertum" ist soziologisch die gewerbetreibende Schicht, vor allem das Industriebürgertum des beginnenden Kapitalismus. Es ist Träger des wirtschaftlichen Fortschritts. Das Bürgertum verlangt größtmöglichste Freiheit des Einzelnen, möglichst keinen Eingriff in die wirtschaftliche Betätigung.

---

[42]) Bornhak, a. a. O., S. 12.

Dem Beamtenstaat gegenüber werden folgende Grundsätze aufgestellt:

1. In Freiheit und Eigentum des Einzelnen darf nur auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung eingegriffen werden. Das ist der Fundamentalsatz. Im liberalen Verfassungsstaat kann ein Gesetz ohne Mitwirkung des Parlaments, d. h. des Bürgertums nicht zustandekommen. Um das Prinzip der gleichen Chance zu wahren, waren überdies Individualgesetze unzulässig.

Die Gesetzmäßigkeit der einzelnen Verwaltungsakte wird durch unabhängige Gerichte nachgeprüft[43]).

2. Der Grundsatz der Gewaltenteilung. Der Exekutive sollte nicht mehr die Allmacht des absoluten Fürstenstaates zustehen.

3. Die Polizei ist nur Sicherheits-, nicht Wohlfahrtspolizei.

Diese Übersicht zeigt, daß der Liberalismus an der Verwaltung und ihrem Amtsaufbau selbst nichts geändert hat, sondern das Verhältnis Verwaltung — Einzelner anders bestimmt[44]). Absoluter Fürstenstaat und liberaler Rechtsstaat sind beide Staatstypen der individualistischen Zeit. Der absolute Staat glaubte dem Individuum am besten durch staatliche Bevormundung zu dienen, der Liberalismus durch größtmögliche Freiheit.

Beide Staatstypen beruhen auf dem Gegensatz Staat — Individuum. Der Absolutismus kennt im Prinzip nur Fürst (Staat) und Untertanen, wenn auch Rückstände aus der alten ständischen Ordnung bis in die Spätzeit des absoluten Staates hineinragen[45]). Das 19. Jahrhundert behält denselben Gegensatz bei. Nur heißt es jetzt nicht mehr Fürst — Untertan, sondern Staat — Bürger. Fürstlicher Machtstaat und liberaler Rechtsstaat unterscheiden sich nicht in der Struktur, sondern in der verschieden großen Einwirkung des Staates auf das Leben des Einzelnen. Nur das Vorzeichen ist ein anderes geworden. Die aus dem absoluten Staat überkommene Verwaltung wird weitergeführt. Zum Beamten der individualistischen Zeit gehört das Publikum[46]). Das bürgerliche

---

[43]) Praktische Verwirklichung erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. (Baden 1863, Preußen 1877).

[44]) Allerdings bedeutet der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zugleich eine Abwendung des verwaltungsmäßigen Handelns von materiellen Rechtsgehalten und eine Bindung an das formelle Recht. Das hat zur Folge, daß die Verwaltung zum Apparat wird, der keine echten Entscheidungen mehr treffen kann. Indessen steckte in der Verwaltung, vor allem in der preußischen, noch soviel Substanz und persönliche Bindung, daß diese Entwicklung zum „reinen Rechtsstaat" nicht gegangen wurde.

[45]) Vgl. Systematik des preußischen Allgemeinen Landrechts von 1794.

[46]) Vgl. ALR. 10 II 17.
Dazu die Untersuchung von Brundert, der Begriff des Publikums im Polizeirecht.

Publikum nannte sich „die Gesellschaft". Das Publikum der absoluten Zeit ist die Masse der Untertanen.

b) Hochkapitalismus und Arbeiterbewegung. — Andere Ansätze zu neuen Formen.

Die liberale Theorie paßt nicht mehr, als neben der bürgerlichen Gesellschaft, dem Publikum, das Arbeitertum entsteht.

Das Arbeitertum gehört nicht zum Publikum. Damit ist die bürgerlich-liberale Gleichheitslehre erschüttert. Der klassische Liberalismus kannte nur Bürger im Staat.

> „Das Bürgertum ist Subjekt, das Arbeitertum Objekt des Kapitalismus"[47]).

Zwischen Bürger und Arbeiter entspinnt sich der Klassenkampf.

Damit ist der Amtsbegriff der individualistischen Zeit in Frage gestellt, denn dieser Amtsbegriff beruht auf der Zweiteilung Staat — Individuum, Beamter — Publikum. Der Gegensatz Einzelner — Staat paßt nur auf den Gegensatz Bürger — Staat. Nur der Bürger ist Einzelner, nicht mehr der Arbeiter. Darum ist die Zeit des Hochkapitalismus nicht mehr individualistisch im alten Sinne. An Stelle des Einzelegoismus tritt der Gruppenegoismus. Der Klassenkampf zwischen Bürger und Arbeiter hebt die Einheit des Publikums auf. Wo früher der einzelne Bürger dem Beamten gegenüber trat, stehen jetzt organisierte Interessengruppen. Das Arbeitertum verneinte den Staat, weil er die bürgerliche Ordnung schützte. Das Bürgertum erkannte den Staat an, schob nur das Betätigungsfeld des Staates zu Gunsten der individuellen Freiheit zurück.

In der Zeit des Hochkapitalismus organisieren sich die Interessen. Die Einzelnen stehen nicht mehr als Einzelne getrennt nebeneinander, sondern schließen sich zusammen. Diese Gruppen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Parteien usw., üben praktisch öffentliche Gewalt aus, obwohl sie theoretisch in der privaten Sphäre bleiben. Sie üben öffentliche Gewalt aus, ohne die entsprechende Verantwortung zu tragen[48]). Später erkennt der Staat ihr Wirken meist ausdrücklich an. Amtscharakter kommt ihnen nicht zu, weil sie die Angelegenheiten ihrer Gruppe nicht selbst ordnen, sondern nur Interessen gegenüber anderen vertreten. Sie können meist auch gar nicht verbindlich für ihre Gruppe sprechen, weil nur ein Teil der in Frage kommenden hinter ihnen steht.

Die im 19. Jahrhundert im Gegensatz zum absoluten Staate aufkommende Selbstverwaltung führte neben einer Neuordnung der kommunalen Verwaltung

---

47) Brundert, a. a. O., S. 20.

48) Vgl. die Darstellung bei Carl Schmitt, Staat, Bewegung, Volk, S. 24 f.

auch zur Bildung wirtschaftlicher Selbstverwaltung in den Landwirtschafts-, Handwerks-, Industrie- und Handelskammern. Hierhin gehören auch die Krankenkassen und Berufsgenossenschaften der Arbeiterversicherung und die Fürsorgeverbände.

Eine Neuorientierung des Amtsbegriffs konnte mit diesen Erscheinungen nicht verbunden sein. Die Selbstverwaltung wurde als vom Staate abgeleitete Verwaltung angesehen. Die Auffassung Gierkes von einer ursprünglichen eigenständigen öffentlichen Gewalt im Volke konnte sich keine Anerkennung verschaffen. „Diese völlige Lösung des Begriffs des Öffentlichen vom Staat wurde nicht vollzogen. Eine andere Quelle des Öffentlichen als die staatliche Entscheidung wurde nicht anerkannt"[49]). Die Selbstverwaltung im Bereiche des Öffentlichen blieb vom Staate nicht nur äußerlich durch die Staatsaufsicht abhängig, sondern auch dem Wesen nach.

Die zeitgenössische Literatur hat die Erscheinungen des Hochkapitalismus nie klar erfaßt. Das 19. Jahrhundert ist keine Einheit. Das Aufkommen des Arbeitertums bewirkte eine tiefe Zäsur. Man hatte immer noch den klassischen Liberalismus vor Augen, genau so wie die Staatstheorie noch den bürgerlichen Verfassungsstaat sah. Das hatte zur Folge, daß die 1919 geschaffene Weimarer Verfassung sich nach einem Verfassungsbild orientierte, dessen Voraussetzungen längst entfallen waren. Das längst Überholte suchte man mit den neuen Erscheinungen zu verbinden, ohne zu erkennen, daß die Wirtschaftsverfassung des zweiten Hauptteils nicht in eine Staatsorganisation paßt, die aufbaut auf der Zweiteilung Staat — Einzelner, Beamter — Publikum.

Somit änderte sich auch im Staat von Weimar wenigstens äußerlich an der alten Amtsordnung nichts, obwohl die Situation längst eine andere geworden war. Hinzu kam, daß mit der Beseitigung der Monarchie der Staat zum Objekt des Machtkampfes der Parteien wurde.

Die beamtenrechtliche Literatur ging an diesen neuen Erscheinungen zum großen Teil vorüber[50]). Neu auftretende Fragen wurden meist nur vom Standpunkt des Beamten aus betrachtet — eine Folge des gruppenegoistischen Denkens.

Am Ausgang von Weimar steht die Verwirrung. Parteien und Interessenverbände, z. T. anonyme Gruppen, kämpfen um die Macht. Die alten Ordnungen sind aufgelöst. Auch die Arbeiterbewegung, die der Ausgangspunkt für die Ablösung der Anstaltsform in der Verwaltung und die Schaffung einer neuen

---

[49]) Forsthoff, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, S. 20.

[50]) Vgl. dazu Köttgen, Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie, S. 4.

sozialen Volksordnung hätte werden können, war durch die Festlegung auf den destruktiven marxistischen Klassenkampfgedanken gescheitert.

Inzwischen bahnte sich im Volk selbst eine neue Entwicklung an.

D. Neue Amtsordnungen im Bereiche der Volksordnung.

1. Die Partei und ihr Grundgesetz: die Bewegung.

Die Revolution des Nationalsozialismus ist eine Revolution des Volkes. Die nationalsozialistische Bewegung hat in der Zeit des Kampfes um die Macht durch den Kampf eine zur politischen Führung befähigte Schicht aus allen Schichten des Volkes ausgelesen. Diese politische Auslese führt heute das Reich. Die Führerschaft des Volkes ist auch die Spitze des Staates.

Deutschland hat in seiner Geschichte große Staatsmänner gehabt, aber niemals einen deutschen politischen Typ herausgestellt. Dadurch ist das Werk dieser Großen nach ihrem Tode stets in Frage gestellt worden. Die NSDAP. hat die Aufgabe übernommen, den deutschen politischen Menschen heranzubilden, um so die Gewähr dafür zu geben, daß die gewonnene politische Einheit von Bestand ist. Dieser Aufgabe dienen die verschiedensten Einrichtungen im Bereiche der Partei.

Die NSDAP. ist eine Bewegung des Volkes, keine Organisation des Staates. Sie leitet sich nicht vom Staate ab. Die Partei hat sich in der Kampfzeit ein selbständiges Hoheitsrecht erkämpft. Sie hat ein eigenes Rechtssetzungsrecht, das keine vom Staate abgeleitete Autonomie ist; sie hat ihre eigene Verwaltung und Gerichtsbarkeit. Die nationalsozialistische Bewegung betrachtete sich schon vor der Machtübernahme nicht als Partei im alten Sinne, sondern als die eigentliche Verkörperung des deutschen Volkes in einem Staate, der nicht mehr dem Volke diente. Sie war, um ein altes Bild zu gebrauchen, ein „Staat im Staate". Sie war schon damals „hoheitlich" im besten Sinne des Wortes. Sie hatte als äußeren Ausdruck ihrer Hoheit ein Hoheitszeichen. Sie bezeichnete ihre programmatischen Erklärungen und ihre Kundgebungen als „parteiamtlich"[51]). Seit dem 1. Juni 1931 hatte die Reichsleitung der NSDAP. ein eigenes Verordnungsblatt. Die nationalsozialistische Bewegung hatte eine schlagkräftige Amtsorganisation aufgebaut, deren Rückgrat die Finanzverwaltung durch den Reichsschatzmeister war.

---

[51]) z. B. Parteiamtliche Kundgebung Adolf Hitlers über die Stellung der NSDAP. zum Landvolk und zur Landwirtschaft v. 6. März 1930.

Gliederung der Reichsleitung der NSDAP. im Jahre 1931.

(Bekanntgabe des Reichsgeschäftsführers v. 31. August 1931 (Voblatt, 1. Jg., Folge 6, S. 16.)

1. Partei- und Oberster SA.-Führer: Adolf Hitler.

2. Amtsleiter: Reichsschatzmeister, Reichsorganisationsleiter I u. II, Reichspropagandaleiter I u. II, der Vorsitzende des Jugendausschusses, der Vorsitzende des Turn- und Sportausschusses (SA. und SS.), der Vorsitzende des Untersuchungs- und Schlichtungsausschusses, Reichsgeschäftsführer, Leiter der Rechtsabteilung, Leiter des Personalamts, Verlagsdirektor des Zentralparteiverlags.

   Die Amtsleiter bilden zusammen mit dem Vorstand des NSAV. e. V. die Reichsleitung der NSDAP.

3. Abteilungsleiter (dem Reichsorganisationsleiter I oder II oder Reichsschatzmeister unterstellt): u. a. Ausland, Betriebszellen, agrarpolitische Abteilung, Reichszeugmeister.

4. Sachbearbeiter bei der Reichsleitung (dem Reichsorganisationsleiter I unterstellt): u. a. für Beamtenfragen, Kommunalfragen, Wirtschaftsfragen, Wehrfragen, Verfassungsfragen, Arbeitsdienst, Außenpolitik.

Die nationalsozialistische Bewegung übernahm durch ihren Führer Adolf Hitler am 30. Januar 1933 die Regierung des Deutschen Reiches. Sie setzte sich in einer Revolution im Frühjahr 1933 in beispielloser Weise auch machtmäßig durch und wurde zur alleinigen Herrscherin in Deutschland. Die marxistischen Parteien wurden verboten oder aufgelöst, die übrigen Parteien lösten sich selbst auf. Die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei wurde zum alleinigen Träger des politischen Willens. Die nationalsozialistische Weltanschauung wurde verbindlich für den deutschen Staat und das deutsche Volk. Das Gesetz gegen die Neubildung von Parteien vom 14. Juli 1933 (RGBl. I 479) gab diesem Zustand sichtbaren Ausdruck und legte ihn dauernd gesetzlich fest. Das Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat vom 1. Dezember 1933 (RGBl. I 1016) betonte die überragende Stellung der NSDAP. Die Frage nach dem Verhältnis von Partei und Staat wurde zur entscheidenden deutschen Verfassungsfrage. Der Führer hat in seiner Schlußrede vor dem Parteikongreß 1935 dieses Verhältnis verbindlich umrissen:

„Staatsaufgabe ist die Fortführung der historisch gewordenen und entwickelten Verwaltung der staatlichen Organisationen im Rahmen und mittels der Gesetze.

Parteiaufgabe ist:

1. Aufbau ihrer inneren Organisation zur Herstellung einer stabilen, sich selbst forterhaltenden ewigen Zelle der nationalsozialistischen Lehre.

2. Die Erziehung des gesamten Volkes im Sinne der Gedanken dieser Idee.

3. Die Abstellung der Erzogenen an den Staat zu seiner Führung und als seine Gefolgschaft. Im übrigen gilt das Prinzip der Respektierung und Einhaltung der beiderseitigen Kompetenzen"[52]).

Damit ist die Aufgabe der Partei klar umrissen. Sie ist die bewegende Kraft der deutschen Gemeinschaft, „Trägerin des deutschen Staatsgedankens"[53]), „Träger des politischen Willens"[54]). Jedes Gemeinwesen braucht eine politisch führende Schicht, eine Schicht, deren ganzes Dasein Dienst an der Gemeinschaft ist. Im preußischen Staate konnte nur das führende Beamtentum und das Offizierkorps diese Schicht sein, weil nur Beamtentum und Offizierkorps Verkörperung des Hoheitlichen war. In der nationalsozialistischen Volksgemeinschaft kann nur die Partei als politische Auslese des Volkes auch die führende Schicht des Reiches und des Staates sein.

Diese Aufgabe der Partei erfordert einen vom Staate ganz verschiedenen Aufbau. Die Partei ist ihrem Wesen nach Bewegung im Gegensatz zum Staate, der wesentlich das statische Element verkörpert. Die Partei ist in erster Linie Gemeinschaft, erst in zweiter Linie Amtsordnung. Hierin unterscheidet sie sich grundlegend vom Staate. Die Doppelstellung Gemeinschaft und Amtsordnung beeinflußt wesentlich das Amt. Sie ist der entscheidende Ausgangspunkt für die Betrachtung der Amtsordnung im Bereiche der Partei.

Die Partei hat einen neuen Typ des Trägers öffentlicher Gewalt geschaffen, den „politischen Leiter". Die Bezeichnung „politischer Leiter" ist an Stelle der Bezeichnung „Amtswalter" getreten, die ihrerseits geschaffen wurde, um eine deutliche Trennung von anderen Parteien herbeizuführen. Die Entwicklung dieser Bezeichnung kennzeichnet die immer deutlichere Herausarbeitung des Wesens der

---

52) Die Reden Hitlers am Parteitag 1935, S. 80 f.

53) § 1 d. Ges. zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat vom 1. Dezember 1933.

54) Der Führer in der Reichstagsrede vom 13. Juli 1934.

Tätigkeit der Träger dieser Bezeichnung. Ursprünglich wurde u. a. der ganz farblose Name „Funktionär" gebraucht. Dagegen wandte sich die Anordnung des Reichsorganisationsleiters I vom 5. Juli 1931 (Voblatt, 1. Jg., Folge 3, S. 7):

> „An Stelle der vielfach zum marxistischen Schlagwort gewordenen Bezeichnung „Funktionär" ist im Dienstgebrauch der Partei die Bezeichnung „Amtswalter" zu verwenden".

Dabei blieb es bis nach der Machtübernahme. Dann erging am 27. Dezember 1933 (Voblatt, 2. Jg., Folge 62, S. 136) folgende Anordnung des obersten Leiters der PO. (heute Reichsorganisationsleiter):

> „Die Leiter der Politischen Organisation heißen in Zukunft nicht mehr Amtswalter, sondern politische Leiter. Dagegen heißen alle, die mit einem Amt in den gleichgeschalteten Verbänden wie Deutsche Arbeitsfront usw. betraut sind, Amtswalter. Diese Trennung wird deshalb durchgeführt, um jede Verwechslung zu vermeiden und um den Charakter des politischen Führers der NSDAP. klar zum Ausdruck zu bringen".

Damit ist schon in der Bezeichnung das Wesen der Tätigkeit umrissen. Der politische Leiter ist kein Beamter, dem ein fest abgegrenzter Bereich zugewiesen ist und den er pflichtgemäß erfüllt und dann fertig ist. Der politische Leiter ist Träger der nationalsozialistischen Idee, er soll Mittler zwischen Volk und Führung sein. Er hat keinen fest umrissenen Arbeitsablauf wie der Beamte, sondern muß zu jeder Stunde Repräsentant seiner Idee sein, stets bereit sein, sich einzusetzen. Mit der Pflichterfüllung in seinen Dienststunden ist seine Tätigkeit nicht erfüllt, die Dienststunden stellen nur das organisatorische Minimum dar. Der politische Leiter ist ständig im Dienst, er ist immer in Bewegung, entsprechend dem Grundgesetz der Nationalsozialistischen Partei.

> „Die Arbeit des Politischen Leiters liegt (ausgenommen die Verwaltung) nicht in den Geschäftsstellen, sondern im Volk. So sehr die Parteileitung darauf bedacht ist, ihre Dienststellen vorbildlich zu gestalten, so beabsichtigt sie nicht, durch Schaffung eines Dienstsitzes das gesamte Politische Leiterkorps zur sitzenden Tätigkeit zu veranlassen"[55]).

Nicht so sehr die Verwaltungsstelle steht im Vordergrund, als vielmehr der Mensch, der politische Leiter. Das gilt jedoch nicht nur für die politischen Leiter, die in der Führungsordnung der Partei stehen bis zum letzten Blockleiter, sondern auch für die politischen Leiter in der Amtsordnung der Partei. Die Unterscheidung

---

[55]) Der Reichsorganisationsleiter, Hauptorganisationsamt 2/36 (Voblatt 1936).

von Führungs- und Amtsordnung in der Partei, wie überhaupt in jeder Gemeinschaftsordnung, bedeutet keine willkürliche Zerreißung der Einheit der Partei oder der Einheit des Korps der politischen Leiter, sondern ermöglicht eine klare Herausarbeitung der Arbeitsgebiete. Neben der reinen Verwaltung umfaßt die Amtsordnung vor allem Sonderaufgabengebiete, die die Hilfsmittel der Führung bei der Durchsetzung der Idee darstellen, z. B. Rassenpolitik, Siedlungswesen, Rechtswesen usw. Die politischen Leiter, denen diese Sonderaufgaben zur Bearbeitung übertragen sind, haben auf ihrem Gebiete in derselben Weise die Idee vorwärts zu tragen wie die übrigen politischen Leiter. Auch sie haben insofern eine Führungsaufgabe, sie müssen bahnbrechend vorangehen[56]). Auch ihr Amt ist beweglicher Dienst, nicht Absitzen von Dienststunden. Auf den Amtsträger als Persönlichkeit kommt es an. Sein Amt bedeutet nicht so sehr Erhaltung des Erreichten als vielmehr stetes Vorstoßen. Von der Partei muß immer wieder die Bewegung, der Anstoß kommen, der die Gemeinschaft des deutschen Volkes auf ihrem Wege weiterbringt. Die Partei ist das Gewissen und die ständige Mahnerin, von ihr muß die Stoßkraft zu neuen Taten kommen. Ihr Aufbau und ihre Amtsordnung unterliegt deshalb einem anderen Stilgesetz als dem des Staat.

2. Führungsordnung und Amtsordnung in der Partei.

Die Partei ist eine „Gesamtgemeinschaft“[57]), bestehend aus der engeren Parteigenossenschaft und 7 Gliederungen[58]), die keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen. Hinzu kommen noch 8 angeschlossene Verbände[59]). Die Parteigenossenschaft wird von den politischen Leitern geführt, ebenso sämtliche angeschlossenen Verbände. Die Gliederungen haben eigene Führer. Ihre Spitze ist aber ebenfalls in die Rangordnung der politischen Leiter eingereiht. So sind der Stabschef der

---

56) Das gilt in besonderem Maße für die jeweils obersten Amtsträger.

57) So § 1 der 1. Ausführungsbestimmung des Reichsschatzmeisters über die Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat (RGBl. I 583). Die Streitfrage über die Rechtsnatur der NSDAP. ist für die vorliegende Arbeit nicht entscheidend. Es wird auf die Darlegung bei Neesse, Partei und Staat, S. 31 ff, verwiesen.

58) SA., SS., NSKK., HJ., NS-Studentenbund, NS-Dozentenbund, NS-Frauenschaft. (Vgl. § 2 der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat vom 29. März 1935 (RGBl. I 502)).

59) Angeschlossene Verbände der NSDAP. (§ 3 der Verordnung vom 29. März 1935): NSD.-Ärztebund e. V., NS.-Rechtswahrerbund e. V., NS.-Lehrerbund e. V., NS.-Volkswohlfahrt e. V., NS.-Kriegsopferversorgung e. V., Reichsbund der deutschen Beamten, NS.-Bund Deutscher Techniker, Deutsche Arbeitsfront (einschl. NS.-Gemeinschaft „Kraft durch Freude“).

SA., der Reichsführer SS[60]) und der Reichsjugendführer Reichsleiter der Partei, der Reichsstudentenbunds- und der Reichsdozentenbundsführer Reichsamtsleiter der Partei[61]).

Die Partei ist gebietsmäßig in 6 Hoheitsgebiete eingeteilt: Reich, Gau, Kreis, Ortsgruppe bzw. Stützpunkt, Zelle und Block. An der Spitze jedes Hoheitsgebietes steht der Hoheitsträger. Bei ihm liegt die politische Führung des Hoheitsgebiets. Jeder Hoheitsträger ist den ihm übergeordneten Hoheitsträgern für alle Vorgänge innerhalb seines Gebietes, die die Partei betreffen, verantwortlich.

Dem jeweiligen Hoheitsträger sind Parteigenossen beigegeben, denen als Amtsträgern ein bestimmter Aufgabenbereich zugewiesen ist. Aus diesen Amtsträgern mit ihren Ämtern baut sich die eigentliche Amtsordnung der Partei auf. Die verschiedenen Ämter haben ihre Spitze in Reichsämtern, denen in manchen Fällen Reichsleiter vorstehen[62]), in anderen Fällen Hauptamtsleiter bzw. Amtsleiter. Die Ämter, die nicht Reichsleitern unterstellt sind, unterstehen in einigen Fällen dem Stellvertreter des Führers[63]), sonst meist dem Reichsorganisationsleiter[64]). Aber auch die Ämter, die dem Reichsorganisationsleiter unterstehen, sind ihm nur in verwaltungsmäßiger, personaltechnischer, organisatorischer und disziplinarischer Hinsicht unterstellt, politisch unterstehen sie dem Stellvertreter des Führers[65]).

---

[60]) „Der Chef des Stabes und der Reichsführer der SS. bekleiden beide den parteimäßigen Rang eines Reichsleiters". (Verfügung des Führers vom 20. Juli 1934.) Der Korpsführer des NSKK. ist in der Aufmarschordnung bereits den Reichsleitern gleichgestellt (Voblatt, 1936, Folge 118, S. 314).

[61]) Gaustudentenbunds- und Gaudozentenbundsführer sind darüber hinaus ebenfalls politische Leiter. Sie unterstehen als solche dem zuständigen Gauleiter.

[62]) Parteiämter, denen Reichsleiter vorstehen: Reichsorganisationsamt, Amt des Reichsschatzmeisters, Reichspropagandaleitung, Reichspressestelle, Der Reichsleiter für die Presse, Amt für Agrarpolitik, Reichsrechtsamt, Außenpolitisches Amt, Reichsüberwachungsamt, Kolonialpolitisches Amt.
Der Titel Reichsleiter wurde durch Verfügung des Führers vom 2. Juni 1933 (Voblatt, 2. Jg., Folge 48, S. 110) geschaffen. „Dieser Titel ist verbunden mit einem Amt, welches dem Führer oder dessen Stellvertreter direkt untersteht und dessen Amtsbereich sich über das gesamte Reichsgebiet erstreckt". (Voblatt, 2. Jg., Folge 57, S. 122).

[63]) Rassenpolitisches Amt, Amt für Sippenforschung, Der Sachbearbeiter für staatsrechtliche Fragen.

[64]) Ämter, die dem Reichsorganisationsleiter unterstehen:
Organisationsamt, Reichsschulungsamt, Hauptamt NSBO., Hauptamt für Handel und Handwerk, Hauptamt NS.-Frauenschaft, Hauptamt für Beamte, Hauptamt für Erzieher, Hauptamt für Kommunalpolitik, Hauptamt für Kriegsopfer, Hauptamt für Volkswohlfahrt, Hauptamt für Volksgesundheit, Amt für Technik, NS.-Studentenbund, NS.-Dozentenbund.

[65]) Dem Reichsorganisationsleiter allein unterstehen nur das Reichsschulungsamt, die Hauptämter NSBO. und für Handel und Handwerk wegen der Verbindung zwischen Reichsorganisationsleitung und Leitung der Deutschen Arbeitsfront.

Diese doppelte Unterstellung, die im Aufbau der Partei stets wiederkehrt, entspricht der Scheidung von Führungsordnung und Amtsordnung.

Jeder Hoheitsträger ist der politische Führer und allein Verantwortliche seines Hoheitsgebietes. Ihm unterstehen in politischer Beziehung alle Parteigenossen und alle Angehörigen der Gliederungen und angeschlossenen Verbände seines Gebietes. Ihm unterstehen auch sämtliche Amtsträger dieses Gebietes. Die Amtsträger unterstehen aber gleichzeitig in fachlicher Hinsicht dem zuständigen Amtsträger des übergeordneten Hoheitsgebietes. Diese doppelte Unterstellung und Befehlsgewalt entspricht dem Wesen der Partei, die politische Gemeinschaft und Amtsordnung zugleich ist. Hoheitsträger und Amtsträger stehen nebeneinander in der Ordnung der Partei[66]). Schwierigkeiten, die sich aus der doppelten Unterstellung ergeben, können nur im Einvernehmen beider Vorgesetzten des betreffenden Amtsträgers beseitigt werden. Ein starres Schema ist hier nicht möglich. Dem zuständigen Hoheitsträger als disziplinärer Vorgesetzter gehört in allen die Person des Amtsträgers unmittelbar betreffenden Angelegenheiten ein gewisser Vorrang. Das gilt vor allem auch für die Ernennung und Entlassung. Das kann aber keinesfalls ohne Einverständnis des fachlich Vorgesetzten erfolgen. In dieser Frage ist grundlegend die Anordnung des obersten Leiters der PO. (heute Reichsorganisationsleiter) v. 2. Nov. 1933 (Voblatt, 2. Jg., Folge 59, S. 130):

> „Es besteht Veranlassung darauf hinzuweisen, daß selbstverständlich alle Amtsleiter der Gauleitung von dem betreffenden Gauleiter ernannt und abberufen werden können; ebenso selbstverständlich ist es jedoch, daß Ernennungen und Abberufungen immer nur im Einverständnis mit dem entsprechenden Amtsleiter der obersten Leitung der PO. erfolgen können, da andernfalls jegliche Organisation unmöglich ist".

Diese Anordnung muß entsprechend für sämtliche übrigen doppelten Unterstellungen angewandt werden[67]).

Die alte staatliche Amtsordnung kennt diese Doppelstellung nicht[68]). Der Grund

---

[66]) Vgl. zur Frage der zweifachen Unterstellung der Amtsträger die Ausführungen des Reichsschatzmeisters Schwarz in „Deutsches Recht" 1936, S. 301 f. Die zweifache Unterstellung gibt es jedoch nicht nur im Dienstbereiche des Reichsschatzmeisters, sondern überhaupt in der gesamten Amtsordnung der Partei.

[67]) Vgl. die Einsetzung eines Reichsrevisors für die SA. (Reichsschatzmeister im Einvernehmen mit Stabschef), Voblatt, 4. Jg., Folge 75/76, S. 177.

[68]) Ansätze, entsprechend der Partei zeigen sich heute in der Stellung des Oberpräsidenten und des Reichsstatthalters im Aufbau einer Reichsmittelinstanz. Vgl. die gleichlautenden § 2 der 2. Verordnung über den Neuaufbau des Reiches vom 27. November 1934 (RGBl. I 1190) und § 2 des Reichsstatthaltergesetzes vom 30. Januar 1935 (RGBl. I 65).

liegt darin, daß sich die staatliche Ordnung im wesentlichen in der Amtsordnung erschöpft. Die staatliche Bürokratie ist, auch wenn sie gestaltend neu vorstößt, niemals Bewegung, wie die Partei Bewegung ist. Das schließt nicht aus, daß auch in der staatlichen Verwaltung echtes Führertum möglich ist. Nur ist dies dann nicht Ausfluß eines organisatorischen Prinzips, sondern die Einzelleistung eines Menschen. Gerade hierin liegt mit das Neuartige des Nationalsozialismus, daß er das Moment der Bewegung über die Einmaligkeit des geschichtlichen Geschehens oder über die Einzelleistung eines Einzelnen hinaus zum organisatorischen Prinzip macht. Politische Führung und vorwärtsstrebende Bewegung war vordem immer nur bei Einzelnen, also im Grunde zufällig; hinfort wird das Deutsche Reich eine stetige politische Organisation in der Partei besitzen[69]).

Keine politische Führung und Bewegung kann auf die Dauer ohne feste Amtsordnung auskommen. Gemeinschaften werden nicht nur geführt, ihre Angelegenheiten müssen auch verwaltet werden; dazu tritt die Wahrnehmung besonderer Aufgaben. Es wurde gezeigt, wie überall in der Partei neben den Führer der Amtsträger tritt.

Ein wichtiger Teil der Amtsordnung der Partei ist die Verwaltung. Es wäre aber irrtümlich, wollte man Verwaltung und Amtsordnung in der Partei gleichsetzen. Die Verwaltung im eigentlichen Sinne, die dem Reichsschatzmeister unterstellt ist, umfaßt nur einen Teil der Amtsordnung. Freilich ist diese Verwaltung ein sehr wichtiger Teil, weil sie das finanzielle Rückgrat der Bewegung darstellt und die sachlichen Voraussetzungen auch für die Wahrnehmung sonstiger Aufgaben der Partei schafft. Auf diese Parteiverwaltung soll noch näher eingegangen werden.

Für jede besondere Aufgabe, die die Partei als wichtig ansieht, sind Ämter aufgebaut worden. Die Amtsordnung der Partei ist bereits bei der Schilderung des Aufbaues umrissen worden.

Die Aufteilung des Aufgabenbereichs in Ämter findet sich auch bei den Gliederungen der Partei, entsprechend ihren besonderen Aufgaben. So hat die SS. neben dem SS.-Hauptamt ein Rasse- und Siedlungshauptamt und ein Sicherheitsdiensthauptamt. Die Reichsjugendführung hat neben dem Verwaltungsamt, das dem Reichsschatzmeister untersteht, und dem Organisationsamt, folgende Ämter: Soziales Amt, Amt für körperliche Schulung, Amt für weltanschauliche Schulung, Kulturamt, Presse- und Propagandaamt, Rundfunkamt, Amt für Jugendwanderung, Grenz- und Auslandsamt. — Der NS.-Studentenbund

---

[69]) Wie weit das organisatorische Prinzip der Partei auch auf die staatliche Organisation wirkt ist noch nicht abzusehen. Vgl. jedoch Ansätze dazu, die im Abschnitt „Neue Gestaltungsformen" dieser Arbeit erörtert werden.

kennt entsprechend den verschiedenen Wissenschaftszweigen eine fachliche Aufgliederung in Fachgruppen. So gibt es die Reichsfachgruppen Rechtswissenschaft, Medizin, Technik usw. mit entsprechenden Untergliederungen. Auch hier gibt es die doppelte Unterstellung, die überall im Bereiche der Parteiordnung wiederkehrt. So untersteht z. B. der Leiter der Fachgruppe Rechtswissenschaft an einer Hochschule in verwaltungstechnischer und disziplinarischer Beziehung dem zuständigen Hochschulgruppenführer und dem Gaustudentenbundsführer, dagegen in fachlicher Hinsicht dem Reichsfachgruppenleiter Rechtswissenschaft. Das gleiche gilt auch für die einzelnen Referenten der Fachgruppen. Auch sie gehören disziplinarisch zu ihrer Hochschulgruppe, fachlich dagegen unterstehen sie dem entsprechenden Referenten des Reichsfachgruppenleiters.

Neben den Ämtern, die die besonderen Aufgaben der Partei und ihrer Gliederungen bezeichnen, steht die allgemeine Parteiverwaltung als finanzielle Stütze und materielle Grundlage für die besonderen Aufgaben. Das führt auf die Frage nach der Stellung der Verwaltung innerhalb der Partei.

Politische Führung und Verwaltung der Partei sind stets organisatorisch unterschieden gewesen. Lingg[70]) vergleicht das Verhältnis von Führung und Verwaltung innerhalb der Partei mit dem Verhältnis von Partei und Staat. Wie die Partei als Gestalterin des deutschen Lebens das stets vorwärtstreibende Element darstellt, dagegen der Staat mehr das erhaltende, so liegt in der politischen Führung der Partei die Dynamik, während die Parteiverwaltung das Statische verkörpert: „Auch hier wird man sagen können, daß die Verwaltung nicht den ewigen Prozeß des Werdens zu erwecken, sondern das Gewordene zu erhalten und zu sichern hat.“

Die Verwaltung der Partei hat sich im wesentlichen aus der Finanzverwaltung entwickelt, ein bezeichnender Vorgang[71]). Der Reichsschatzmeister sagt darüber folgendes[72]):

> „Aus der Organisation der Finanzverwaltung der Partei, die ihrerseits ihren natürlichen Ausgangspunkt wieder in der Finanzverwaltungsstelle der Reichsleitung, der sogenannten Reichskassenverwaltung der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei hatte, wuchs dann organisch die Organisation der inneren Ver-

70) Recht und Verwaltung der NSDAP., Deutsche Verwaltungsblätter 1936, S. 205.

71) Am Beginn der preußischen Verwaltung steht ebenfalls die Finanzverwaltung, einmal in der Form der Domänenverwaltung, dann im Heereskommissariat, dem zunächst einmal die Beschaffung der Mittel für das stehende Heer oblag. Vgl. Carl Schmitt, Die Diktatur, S. 69.

72) NS.-Jahrbuch 1936, S. 243.

> waltung hervor, indem die mit bestimmten Aufgaben und Ämtern der finanziellen Verwaltung betrauten Parteigenossen nach und nach auch die sich aus der inneren Verwaltung der Bewegung ergebenden Aufgaben übertragen erhielten".

Der Reichsschatzmeister wurde auf diese Weise allmählich zur Spitze der allgemeinen und inneren Verwaltung der Partei. Ein Überblick über seinen Aufgabenbereich bestätigt dies. Ihm unterstehen u. a. das Reichsrevisionsamt, das Haushaltsamt, die Reichszeugmeisterei, die Hilfskasse, die Hauptkasse, die Hauptbuchhaltung, die Zentralkartei, die Häuser- und Grundstücksverwaltung, die Bauleitung der NSDAP. Dem Reichsschatzmeister untersteht auch die Verwaltung der Gliederungen, und er übt die Finanzaufsicht über die angeschlossenen Verbände aus. Die Verwaltung der Gliederungen wird geleitet von je einem Reichskassenverwalter, der die rechtliche Stellung eines Gauschatzmeisters hat[73]). Auch hier zeigt sich die doppelte Unterstellung. Der Reichskassenverwalter untersteht einmal dem Führer der Gliederung, also dem Stabschef, dem Reichsführer SS., dem Reichsjugendführer usw., zum andern aber dem Reichsschatzmeister in fachlicher Hinsicht.

Der Reichsschatzmeister ist der Generalbevollmächtigte des Führers in allen vermögensrechtlichen Angelegenheiten der Partei. Er ist in dieser Eigenschaft nur dem Führer unterstellt und nur ihm verantwortlich. Diese Stellung wird ausdrücklich festgestellt in der Verfügung des Stellvertreters des Führers vom 2. Juni 1933:

> „Reichsschatzmeister Schwarz ist nach wie vor alleiniger Bevollmächtigter des Führers in allen den Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterverein betreffenden Vermögensangelegenheiten und in allen Angelegenheiten der inneren Verwaltung der Zentrale".

„Es ist damit gemäß dem Willen des Führers schon an der Spitze der Partei eine scharfe und deutliche Trennung zwischen der politischen Führung und der Verwaltung der Partei gemacht"[74]). Die Tätigkeit des Stellvertreters des Führers erstreckt sich demgegenüber auf alle politischen Fragen, die die Partei betreffen, auf „alle Fragen der Parteileitung"[75]). Gegenüber der Parteiverwaltung hat die politische Führung den unbedingten Vorrang. Die Verwaltung ist dienendes

---

[73]) § 13 Abs. 2 der 1. Ausführungsbestimmung der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat vom 29. April 1935. RGBl. I 583.

[74]) Reichsschatzmeister Schwarz, Das Finanz- und Verwaltungswesen der NSDAP., Deutsches Recht 1936, S. 4.

[75]) Verfügung des Führers vom 21. April 1933.

Glied der Führung. Das kommt in der Anordnung des Stellvertreters des Führers vom 19. Februar 1935 (Voblatt 1935, Folge 92, S. 249) deutlich zum Ausdruck:

> „Ich ersuche alle Parteigenossen, zu bedenken, daß insbesondere die Hoheitsträger an der Front mitsamt den Zellen- und Blockleitern niemals zu Verwaltungsbeamten und Broschürenverkäufern herabgedrückt werden dürfen, sondern in engster Fühlung mit den Volksgenossen ihres Bereiches lebende Führer ihrer Gefolgschaft sein sollen.
>
> Verwaltung und Organisation dürfen nie Selbstzweck werden, sondern sind als unentbehrliche Hilfsmittel und Voraussetzungen für die Führung des weltanschaulichen Kampfes der Partei, den sie aber niemals überwuchern dürfen, zu werten".

Die Einheit der Partei wird durch die Unterscheidung von Führung und Verwaltung und durch die Unterscheidung von Führungsordnung und Amtsordnung, von Hoheitsträgern und Amtsträgern nicht gefährdet. Hoheitsträger und Amtsträger umschließt das Gemeinsame: sie alle sind politische Leiter in der Ordnung der Partei im Dienste des Führers und der Idee.

3. Die Stände und ihre Amtsordnung.

Die NSDAP. gibt dem Volke eine natürliche Ordnung und Gliederung. Das Volk ist heute in seinen Gliedern eine bewußt handelnde Einheit geworden.

Die ständische Volksordnung ist in der Wissenschaft nach 1933 zunächst als selbständiger Bereich neben Partei und Staat bezeichnet worden. Gottfried Neesse[76]) versucht klarzulegen, „daß ein organisatorisches Problem eben doch nur zwischen Partei und Staat besteht". Die ständische Ordnung teilt Neesse dem Bereiche der Partei zu, die kommunale Selbstverwaltung dem Staate. Das ist wohl in dieser Schärfe nicht richtig. Hier soll nur die ständische Ordnung betrachtet werden.

Man kann Neesse entgegenhalten, daß die ständische Organisation zum großen Teil durch eine Reihe von Ermächtigungsgesetzen den zuständigen Reichsministern übertragen wurde, ohne daß damit allerdings das Wesen der Stände etwa verändert worden wäre. Es handelt sich um folgende Gesetze: 1. Gesetz über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstandes vom 13. September 1933 (RGBl. I 626): „Der Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft wird ermächtigt, über den Aufbau des Standes der deutschen Landwirtschaft (Reichsnährstand)

---

[76]) Partei und Staat, S. 21 ff.

eine vorläufige Regelung zu treffen". (§ 1.) 2. Reichskulturkammergesetz vom 22. September 1933 (RGBl. I 661): „Der Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda wird beauftragt und ermächtigt, die Angehörigen der Tätigkeitszweige, die seinen Aufgabenkreis betreffen, in Körperschaften des öffentlichen Rechts zusammenzufassen" (§ 1). 3. Gesetz über den vorläufigen Aufbau des deutschen Handwerks vom 29. November 1933 (RGBl. I 1015): „Der Reichswirtschaftsminister und der Reichsarbeitsminister werden ermächtigt, über den Aufbau des deutschen Handwerks eine vorläufige Regelung auf der Grundlage allgemeiner Pflichtinnungen und des Führergrundsatzes zu treffen" (§ 1). 4. Gesetz zur Vorbereitung des organischen Aufbaues der deutschen Wirtschaft vom 27. Februar 1934 (RGBl. I 185): „Der Reichswirtschaftsminister wird zur Vorbereitung des organischen Aufbaues der deutschen Wirtschaft ermächtigt ...". Die Stände sind also in engster Verbindung mit dem Staate aufgebaut worden[77]). Außerdem besteht Staatsaufsicht über Reichsnährstand[78]), Reichskulturkammer[79]), Handwerk[80]), die durch die zuständigen Minister ausgeübt wird. Reichsnährstand, Reichskulturkammer und Handwerk sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die Amtsordnung dieser Stände hat ihre Gewalt vom Staate erhalten. Die Gewalt ist abgeleitete staatliche Gewalt.

Trotz dieser Verbindung von Staat und Stand gehört die ständische Ordnung nicht in den staatlichen Bereich. Die ständische Ordnung ist Volksordnung. Sie hat die Form der deutschen Volksordnung, die von Führung und Gefolgschaft. Sie ist als Volksordnung ihrem Wesen nach Bewegung und trägt insofern dasselbe Stilgesetz wie die Partei, die politische Volksordnung ist, in sich. Insoweit rechtfertigt sich die Darstellung von Neesse, daß die ständische Ordnung zum Bereiche der Partei gehöre.

Der Partei steht die alleinige Führung auf allen Gebieten zu. Es kann deshalb keine Führung des Volkes außerhalb der Partei geben. Die Partei hat auch die Führung in der ständischen Ordnung. Am deutlichsten tritt dies bei der Deutschen Arbeitsfront infolge ihrer organisatorischen Verbindung mit der Partei zutage. Ebenso ist die Partei für das Handwerk richtungweisend. Das Hauptamt

---

[77]) Die Deutsche Arbeitsfront, die aber kein Stand im eigentlichen Sinne ist, macht hier eine Ausnahme. Ihr Aufbau ist bestimmt durch die Führerverordnung vom 24. Oktober 1934.

[78]) § 15 der 1. Verordnung über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstandes vom 8. Dezember 1933 (RGBl. I 1060).

[79]) § 5 des Reichskulturkammergesetzes.

[80]) § 49 der 1. Verordnung über den vorläufigen Aufbau des Handwerks vom 15. Juni 1934 in Verb. mit § 1 der 2. Verordnung vom 18. Januar 1935.

für Handel und Handwerk der NSDAP. gibt die „politische Zielsetzung[81]). Durch die Eingliederung des Handwerks in die Deutsche Arbeitsfront als Reichsbetriebsgemeinschaft 18 wird das Handwerk mittelbar an die NSDAP. angeschlossen. Zwischen der Reichsbetriebsgemeinschaft 18 und dem Reichsstand des deutschen Handwerks bestehen entsprechende Personalunionen[82]). Auch der Reichsnährstand ist durch die Verbindung mit dem Amt für Agrarpolitik der NSDAP. unter die Führung der Partei gestellt. Das gleiche gilt für den Bereich der Kultur durch die Personalunionen mit der Propagandaleitung der NSDAP.

Durch diese Verbindung mit der Partei, durch die die Führung der Stände in der Hand von politischen Leitern liegt und durch das gemeinsame Stilgesetz Bewegung, das sowohl Partei und Ständen als Ordnungen des Volkes innewohnt, erhält auch die Amtsordnung der Stände eine Ausprägung, die den Ämtern der Partei entspricht. Auch hier steht nicht so sehr die Verwaltungsstelle, das Sachliche im Vordergrund als vielmehr der Mensch, der Amtsträger. Sein Amt darf nicht zur „sitzenden Tätigkeit" allein werden. Der Amtsträger muß im Leben stehen, d. h. als Tätiger und Angehöriger des Standes.

Der Reichsnährstand hat diesen Grundsatz als Leitlinie für seinen Aufbau genommen.

> „Charakteristisch für die Verwaltung des Reichsnährstandes ist, daß an der Spitze der Verwaltungsämter und der einzelnen Hauptabteilungen ein ehrenamtlich tätiger Bauer steht. Dadurch wird die Verkoppelung von Führung und Verwaltung gewährleistet und die Verwaltung zur bäuerlichen Selbstverwaltung"[83]).

Eine Übersicht über den Aufbau des Reichsnährstandes[84]) zeigt, daß auch hier wie überall im Bereiche der Volksordnung Führungsordnung und Amtsordnung zu scheiden sind. An der Spitze des Reichsnährstandes steht der Reichsbauernführer. Er ist der Führer aller Standesgenossen. Er ist auch die Spitze der Amtsordnung des Reichsnährstandes. Er ist der „Vorgesetzte sämtlicher Dienststellen, Beamten, Angestellten und Arbeiter, die seinen Anweisungen Folge zu leisten haben"[85]). In der Führungsordnung stehen unter dem Reichsbauernführer die Landesbauernführer, die Kreisbauernführer und die Ortsbauernführer. In

---

[81]) Dr. v. Renteln auf dem Reichshandwerkertag am 8. Juni 1936 zu Frankfurt a. M.

[82]) Vereinbarung zwischen dem Reichsorganisationsleiter der NSDAP. und dem Reichshandwerksmeister vom Juni 1936.

[83]) Merkel, Deutsches Bauernrecht, 1936, S. 17.

[84]) Rechtsgrundlage ist das Reichsnährstandsgesetz vom 13. September 1933 und vor allem die 1. Aufbauverordnung vom 8. Dezember 1933.

[85]) Reischle-Saure, Aufgaben und Aufbau des Reichsnährstandes 1934, S. 55.

einigen Fällen sind zwischen Kreis- und Ortsbauernführern als Zwischenstufe besondere Bezirksbauernführer eingeschaltet. Neben dieser Führungsordnung steht die Amtsordnung, in der Spitze unter dem Reichsbauernführer das Verwaltungsamt. Dem Verwaltungsamt des Reichsbauernführers sind entsprechende Verwaltungsämter in den Landesbauernschaften und die Dienststellen der Kreisbauernschaften unterstellt. Die Verwaltungsämter sind in 3 Hauptabteilungen untergegliedert, entsprechend den Aufgaben des Reichsnährstandes: Betreuung des Menschen, Betreuung des Hofes und Leitung der Marktordnung. Die Landes- und Kreisbauernführer sind nicht nur Träger der Führungsordnung, sie sind auch die Spitze der Amtsordnung ihres Bezirkes[86]). Demzufolge gibt es im Reichsnährstand wie überall in der Volksordnung die doppelte Unterstellung: so untersteht, um ein Beispiel zu brauchen, der Leiter der Rechtsabteilung in der Landesbauernschaft in fachlicher Hinsicht dem Leiter der entsprechenden Rechtsabteilung im Verwaltungsamt des Reichsbauernführers, in persönlicher und disziplinarischer Hinsicht untersteht er dem Landesbauernführer als dessen örtlicher Mitarbeiter. Er zeichnet auch nicht etwa selbständig kraft seines Amtes, sondern „in Vertretung" des Landesbauernführers.

Die Amtsordnung des Reichsnährstandes erfährt im Gegensatz zu anderen Organisationen der Volksordnung eine gewisse Verfestigung dadurch, daß die leitenden Amtsträger, deren Stellen im Verwaltungsaufbau ständig besetzt werden, allmählich in das Beamtenverhältnis überführt werden. Damit werden diese Amtsträger nicht zu Staatsbeamten. Sie sind Beamte des Standes, nur ihre persönliche Stellung wird der Stellung der Staatsbeamten angeglichen. Eine solche Überführung in das Beamtenverhältnis findet jedoch nur in der Amtsordnung, nicht auch in der Führungsordnung statt. Die Landes-, Kreis- und Ortsbauernführer können ihrem Wesen nach nie Beamte werden. Hier ist das Gesetz der Bewegung rein durchgeführt, und gerade die Verbindung von Führungsordnung und Amtsordnung verhindert, daß die Amtsordnung durch die Schaffung von Beamtenstellen verbürokratisiert.

Auch die Deutsche Arbeitsfront trägt in ihrem Aufbau die Züge der Volksordnung. Das Prinzip der Bewegung ist bei ihr vielleicht am schärfsten ausgebildet, weil sie in ein besonders enges Verhältnis zur Partei gebracht ist. Sie ist angeschlossener Verband der NSDAP. „Die Führung der Deutschen Arbeitsfront hat die NSDAP. Der Reichsorganisationsleiter der NSDAP. führt die

[86]) Der Reichsbauernführer hat den Landesbauernführern für alle Angelegenheiten des Reichsnährstandes innerhalb der Landesbauernschaft Vertretungsvollmacht erteilt (vgl. § 10 Abs. 3 der 1. Verordnung über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstandes vom 8. Dez. 1933).

Deutsche Arbeitsfront"[87]). Diese enge Verbindung mit der Partei führt dazu, daß Führer und Amtswalter der Deutschen Arbeitsfront in die Rangordnung der politischen Leiter eingegliedert sind, und zwar nicht nur in der Spitze, sondern auch in unteren Stellen.

Dem Leiter der Deutschen Arbeitsfront untersteht das Zentralbüro. Es setzt sich u. a. aus folgenden Ämtern zusammen: Organisationsamt, Sozialamt, Schulungsamt, Ausbildungsamt, Heimstättenamt, Gesundheitsamt, Rechtsamt, Amt „Kraft durch Freude"; außerdem gehören zum Zentralbüro 18 Reichsbetriebsgemeinschaften, die die fachliche Aufgliederung darstellen.

In der Amtsordnung findet sich nun wieder die oft geschilderte mehrfache Unterstellung. So untersteht z. B. der Leiter einer Dienststelle im Gau einmal in fachlicher Hinsicht dem zuständigen Amtsleiter der Zentrale, sodann aber in persönlicher Hinsicht dem Gauwalter. Außerdem untersteht er infolge der Einordnung in die Rangfolge der politischen Leiter unmittelbar dem Gauleiter der Partei.

4. Der Reichsarbeitsdienst.

Der Arbeitsdienst ist Volksordnung. Der heutige Reichsarbeitsdienst ist hervorgegangen aus dem freiwilligen Arbeitsdienst der Jahre 1930 und 1931. Der Arbeitsdienst war eine Bewegung des Volkes in der Zeit der Not. Er muß Bewegung bleiben, wenn er seine sozialistische Aufgabe erfüllen soll. Erziehung zur deutschen Gemeinschaft ist nur in einer Form möglich, die dieser Gemeinschaft entspricht. Das ist die Form von Führer und Gefolgschaft, und damit die Form der Bewegung. Der Arbeitsdienst ist nicht als Organisation des Staates denkbar, als Organisation von oben[88].)

Der Reichsarbeitsdienst gehört als Volksordnung zum Bereiche der Bewegung. Er trägt ihr Stilgesetz in sich. Die Amtsordnung des Arbeitsdienstes nimmt dieselbe Stellung ein wie die Amtsordnung in der Partei. Organisation und Ämter sind dienende Glieder. Der Arbeitsdienst ist zu allererst Gemeinschaft, Bewegung, erst an letzter Stelle auch Amtsordnung.

Das Reichsarbeitsdienstgesetz vom 26. Juni 1935 (RGBl. I 769) unterscheidet das Stammpersonal des Arbeitsdienstes in Führer und Amtswalter (§ 11). Damit wird der Typ des „Amtswalters", der überall im Bereiche der Bewegung auftritt, zum erstenmal gesetzlich festgelegt. Insofern ist diese Unterscheidung des Reichsarbeitsdienstgesetzes über den Arbeitsdienst hinaus von all-

---

87) § 4 der Verordnung vom 24. Oktober 1934.

88) Vgl. dazu die Ausführungen S. 54.

gemeiner Bedeutung. Amtswalter ist derjenige, der die Verwaltung innerhalb der Gemeinschaft besorgt oder Sonderaufgaben wahrnimmt.

Das Reichsarbeitsdienstgesetz sagt nichts aus über die Stellung und den Ausbildungsgang des Amtswalters. Hierfür ist jedoch eine Verlautbarung des Reichsarbeitsführers Hierl aus dem Jahre 1934 von Bedeutung:

> „Ich habe für die im Verwaltungsdienst stehenden Führer dieselbe Diensttracht, die gleichen Rang- und Gradabzeichen bestimmt wie für die anderen Führer. Ich habe damit zum Ausdruck bringen wollen, daß im Arbeitsdienst zwischen Führung und Verwaltung kein Gegensatz, kein Wesensunterschied bestehen darf"[89]).

Um diese Einheitlichkeit zu gewährleisten, ist für den Amtswalter nicht von vornherein ein anderer Ausbildungsgang vorgesehen als für den Führer. Es sollen keine Verwaltungsspezialisten geschaffen werden, sondern „frontverbundene Wirtschaftsführer". Aus diesem Grunde hat der Reichsarbeitsführer bestimmt, daß sämtliche im Verwaltungsdienst tätigen Amtswalter „aus der Front des Arbeitsdienstes selbst hervorgehen"[90]). Bis zum Dienstgrad des Feldmeisters ist deshalb auch heute nach der Neuordnung die Ausbildung der Führer und Amtswalter gleich. Erst dann erfolgt für die höheren Amtswalter eine zusätzliche verwaltungsmäßige Schulung.

Auch dieser Grundsatz ist von allgemeinerer Bedeutung. Die Einheit muß stets gewahrt bleiben. Zwischen Führern und Amtsträgern darf kein Gegensatz aufkommen. Die Partei betont die Einheit durch Herausstellung des einheitlichen Typs des „politischen Leiters". Der Arbeitsdienst erstrebt den „Einheitsführer"[91]).

Es darf im Bereiche der Bewegung keine Spezialisten geben, keine Fachleute, die nur ihr Fach beherrschen und sonst nicht brauchbar sind. Vielmehr muß der politische Leiter, entsprechend Veranlagung und Neigung auf den verschiedensten Gebieten jederzeit einsatzfähig sein. Das entspricht auch der Entwicklung der nationalsozialistischen Bewegung; die heute als Amtsträger in den Stäben tätigen politischen Leiter sind früher meist als Führer in der Front tätig gewesen. Zugleich wird mit der Einhaltung dieses Grundsatzes jede Verbürokratisierung vermieden.

---

[89]) Hierl: „Arbeitsdienst ist Dienst am Volke". Sammlung von Reden und Schriften, 1934, S. 43.

[90]) a. a. O., S. 47. Dagegen ist in der Wehrmacht die Verwaltungslaufbahn von Anfang an von der Offizierslaufbahn getrennt.

[91]) a. a. O., S. 44.

E. Neue Gestaltungsformen.

1. Die Führung des Staates durch die Partei.

Die NSDAP. hat die politische Führung in Deutschland. Diese Führung drückt sich nicht nur in einem eigenen Hoheitsrecht und in eigenen politischen Organisationen aus, sondern auch darin, daß die Führerstellen der staatlichen Ordnung mit Parteigenossen besetzt werden. Dadurch soll der Staatsführung in alle Zukunft „ein weltanschaulich stabiler Charakter“[92]) verliehen werden. Die Partei soll die Einheitlichkeit des staatlichen Handelns gewährleisten.

> „Sie muß dabei den Grundsatz vertreten, daß alle Deutschen weltanschaulich zu Nationalsozialisten zu erziehen sind, daß weiter die besten Nationalsozialisten Parteigenossen werden und daß endlich die besten Parteigenossen die Führung des Staates übernehmen. Die Partei hat mithin aus ihrer Organisation für die Zukunft dem deutschen Staat die oberste und allgemeine Führung zu geben ...“[93]).

Die Führerschaft des Volkes steht damit an der Spitze des Staates. Dieser Verfassungssatz verändert die alte staatliche Amtsordnung von Grund auf. Eine Amtsordnung, bei der das genossenschaftliche Prinzip in ihrer Spitze verwirklicht ist, ist notwendigerweise wesensverschieden von einer Amtsordnung, die auf dem Anstaltsprinzip der absolutistischen Zeit aufbaut. Die höchste Verwirklichung dieses Verfassungssatzes liegt in der Einheit der Führung von Partei, Staat und Wehrmacht. Der Führer hat auf dem Reichsparteitag 1935 diese Einheit für alle Zeit festgelegt:

> „Die Partei als weltanschauliche Gestalterin und politische Lenkerin des deutschen Schicksals hat der Nation und damit dem Reich den Führer zu geben ... nach der Proklamation des jeweiligen neuen Führers ist dieser der Herr der Partei, das Oberhaupt des Reiches und der oberste Befehlshaber der Wehrmacht“[94])[95]).

Die Führung des Staates durch die Partei ist vor allem auch gekennzeichnet durch das System der Personalunionen. Über diese Personalunionen geht heute der

---

[92]) Hitler, Schlußrede auf dem Parteikongreß 1935. Sammlung der Parteitagsreden 1935, S. 80.

[93]) a. a. O., S. 80.

[94]) a. a. O., S. 84 f.

[95]) Diese Einheit kommt auch in der Verordnung des Führers und Reichskanzlers über das Hoheitszeichen des Reiches vom 5. November 1935 (RGBl. I 1287) zum Ausdruck:
„Um der Einheit von Partei und Staat auch in ihren Sinnbildern Ausdruck zu verleihen bestimme ich: Art. 1. Das Reich führt als Sinnbild seiner Hoheit das Hoheitszeichen der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei.“

Einfluß der Partei, da direkte Eingriffe nicht mehr möglich sind. Kennzeichnend für die Personalunionen ist, daß entsprechende Hoheits- und Amtsträger der Partei und des Staates identisch sind. Es sind dies vor allem die Personalunionen Reichsleiter — Reichsminister, Gauleiter — Reichsstatthalter bzw. Oberpräsident, Kreisleiter — Landrat bzw. Oberbürgermeister. Für die wissenschaftliche Betrachtung ist zu scheiden zwischen den Personalunionen, die nur vorübergehend in der Übergangszeit bis zur völligen Durchdringung des deutschen Gemeinwesens durch den Nationalsozialismus zur politischen Gleichschaltung dienen und solchen Personalunionen, die als Dauererscheinungen anzusehen sind, also eigentlich gar keine Personalunionen, sondern Realunionen sind. Die Bezeichnung „Realunion" ist allerdings solange nicht möglich als die Personalunionen noch nicht feste Formen angenommen haben. Das ist bis zur Reichsreform in vielen Fällen auch nicht möglich.

Für die Betrachtung der Neuordnung des Amtswesens ist nur die zweite Form der Personalunion, die der zukünftigen Realunion wichtig. Die erste Form, die wohl in erster Linie die kleineren Verhältnisse — Kreise, Gemeinden — betrifft[96]), bleibt deshalb außer Betracht.

In der Führung des Reiches lassen sich bereits Ansätze zu Realunionen deutlich erkennen. Das gilt vor allem für das Reichsernährungsministerium und das Reichspropagandaministerium. Der Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft ist gleichzeitig Reichsbauernführer, d. h. der Führer des entsprechenden Standes. Er ist außerdem als Leiter des Amtes für Agrarpolitik Reichsleiter der NSDAP.[97]). Das gleiche gilt für den Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda. Er ist gleichzeitig Präsident der Reichskulturkammer als der entsprechenden ständischen Organisation[98]), und außerdem als Propagandaleiter Reichsleiter der NSDAP.[99]). Eine ähnliche Personalunion besteht im Rechtswesen. Der Führer der ständischen Organisation, des NS.-Rechtswahrerbundes,

---

[96]) Nach dem Willen des Führers soll die Partei nur die „oberste und allgemeine Führung" des Staates übernehmen. In kleinen Verhältnissen, in denen der entsprechende Mitarbeiterstab fehlt, führt die Personalunion auf die Dauer zur Überbelastung des Amtsträgers.

[97]) Er ist auch der höchste Richter in Erbhofsachen (§ 6 d. 3. DfVo. zum REG. vom 27. April 1934, RGBl. I 349 ff).

[98]) Diese Personalunion ist durch die Reichskulturkammergesetzgebung ausdrücklich festgelegt. (§ 11 d. 1. Verordnung zur Durchführung des Reichskulturkammergesetzes vom 1. November 1933, RGBl. I 797).

[99]) Im Bereich des Reichspropagandaministeriums ist insofern eine Verschmelzung von Partei und Staat eingetreten, als die Landesstellen des Ministeriums ursprünglich Parteidienststellen (Reichspropagandaleitung) waren. Vgl. Koellreutter, Verwaltungsrecht, S. 54.

ist als Reichsjustizkommissar Reichsminister und gleichzeitig als Leiter des Reichsrechtsamts Reichsleiter der NSDAP. Der Reichskriegsminister ist Oberbefehlshaber der Wehrmacht[100]). Eine solche Einheit ist für eine Reihe anderer Geschäftsbereiche aus sachlichen Gründen nicht möglich. Hier fehlen auch entsprechende ständische Gliederungen. Dazu gehören u. a. Inneres, Finanzen, Verkehr, Postwesen.

Eine weitere wichtige Personalunion in der Reichsspitze ist die Einsetzung des Reichsführers SS. als Chef der Deutschen Polizei. Sie entspricht der Aufgabe der SS., die von Anfang an Sicherheitsfunktionen übertragen erhielt. Die Schutzstaffeln der NSDAP. wurden zum Führerschutz eingesetzt. Nach der Machtübernahme der nationalsozialistischen Bewegung erweiterte sich ihr Aufgabenbereich. Ihnen kam jetzt vor allem auch die Abwehr staatsfeindlicher Betätigung zu. Dem Reichsführer SS. wurde nach und nach in allen Ländern die politische Polizei unterstellt. Diese Entwicklung hat ihren Abschluß gefunden in dem Erlaß des Führers und Reichskanzlers vom 17. Juni 1936 (RGBl. I 487) über die Einsetzung eines Chefs der deutschen Polizei im Reichsministerium des Innern. Es heißt in dem Erlaß:

> „Zur einheitlichen Zusammenfassung der polizeilichen Aufgaben im Reich wird ein Chef der Deutschen Polizei im Reichsministerium des Innern eingesetzt, dem zugleich die Leitung und Bearbeitung aller Polizeiangelegenheiten im Geschäftsbereich des Reichs- und Preußischen Ministeriums des Innern übertragen wird".

Diese Einsetzung wird zunächst ausdrücklich auf den gegenwärtigen Reichsführer SS., Himmler, bezogen, ist also Personalunion. Aber schon die neue Dienstbezeichnung: „Der Reichsführer SS. und Chef der Deutschen Polizei im Reichsministerium des Innern" weist deutlich auf eine dauernde Vereinigung beider Bereiche hin, entsprechend den Aufgaben der SS.

Sehr wichtig ist die Verbindung zwischen Partei und Staat in der Mittelinstanz, die Personalunion zwischen Gauleiter und Reichsstatthalter bzw. Oberpräsident. Bei der Neueinteilung des Reiches in Gaue im Zuge der Reichsreform wird auch diese Union von Bedeutung sein.

Die Übersicht über das System der Personalunionen zeigt, daß sich hier neue Formen der Gestaltung des Reiches schon gebildet haben und noch weiter ausbilden werden. Es liegt auf der Hand, daß eine solche Verbindung von Parteistellen mit Staatsämtern auf das Wesen des Staatsamtes nicht ohne Einfluß

---

[100]) § 3 Abs. 2 des Wehrgesetzes vom 21. Mai 1935 (RGBl. I 609).

sein kann. Auch hier steht nicht mehr so sehr das Amt als vielmehr der Amtsträger im Vordergrund. Das Gesetz der Bewegung ist damit auf die staatliche Amtsordnung unmittelbar in der Person des Amtsträgers übertragen.

2. Die Veränderung der alten staatlichen Amtsordnung durch die Einführung des Führerprinzips.

Die Veränderung der staatlichen Amtsordnung drückt sich nicht nur in der Übernahme der Staatsführung durch die Partei aus, diese Veränderung tritt außerdem durch die Übertragung des Führerprinzips zutage.

Die Form der Partei als deutsche Gemeinschaft ist die von Führer und Gefolgschaft. Führung ist Herrschaft der Persönlichkeit. Sie besteht in einem eigenverantwortlichen Handeln und Gestalten des Führers. Stets aber ist das Führerhandeln Verwirklichung des Gefolgschaftswillens. Führer und Gefolgschaft sind nicht zu trennen. „Im Führer kommt eine Gemeinschaft von Menschen selbst zum handeln"[101]).

Die Herausstellung der Persönlichkeit, die im Führertum ihren gesteigerten Ausdruck erlebt, wurde als Führerprinzip auf das gesamte öffentliche Leben in Deutschland, und damit auch auf die staatliche Amtsordnung, übertragen. Diese Übertragung war notwendig, wenn nicht ein Zwiespalt der verschiedensten öffentlichen Gestaltungsformen aufkommen sollte. Es ist in einem Gemeinwesen auf die Dauer ohne Schaden nicht möglich, auf der einen Seite die freie Verantwortung der Persönlichkeit zu betonen und auf der anderen Seite die Persönlichkeit durch Mehrheitsbeschlüsse von Ausschüssen einzuengen[102]).

Es muß aber stets klar herausgestellt werden, daß durch die Einführung des Führerprinzips nicht plötzlich Führer „geschaffen" werden. Das Führerprinzip als Organisationsform ist zu scheiden vom Führertum[103]). Echtes Führertum läßt sich nicht durch Verwaltungsanordnungen schaffen, ebensowenig wie sich Persönlichkeiten schaffen lassen. Führer können deshalb auch nicht ernannt werden.

Zudem: Führer und Führung sind nur in Gemeinschaften möglich, nur Menschen können geführt werden. Dagegen ist das Führerprinzip eine Organisationsform für jede Verwaltungstätigkeit. Es braucht sich keineswegs um die

---

[101]) Höhn, Das Führerprinzip in der Verwaltung, DR 36, 304.

[102]) In Preußen erging das Gesetz über die Anpassung der Landesverwaltung an die Grundsätze des nationalsozialistischen Staates — Anpassungsgesetz — vom 15. Dezember 1933 (Ges. Sammlung 479).

[103]) Darüber Herbert Krüger, Führer und Führung, und den Beitrag von Höhndorf, Führertum und Führerprinzip, „Jugend und Recht", 1934, S. 202.

Führung von Menschen zu handeln. Das ist in weiten Zweigen der Amtsordnung niemals der Fall, wenn es sich um rein technische Gestaltung oder um die Durchführung höherer Anordnungen handelt[104]). Führerprinzip bedeutet vielmehr eine klare Herausstellung einer verantwortlichen Person. Es handelt einer allein und ist dann für seine Handlung voll verantwortlich. Das schließt nicht aus, daß er sich beraten läßt.

Das Führerprinzip ist vom bürokratischen System zu unterscheiden. Das bürokratische System ist eine alte ausgebildete Form. Es steht im Gegensatz zum Kollegialsystem. Das bürokratische System setzt an Stelle der Mehrheitsentscheidung die eigenverantwortliche Tat eines Einzelnen. Insofern gleicht es äußerlich dem Führerprinzip. Diese Gleichheit betrifft aber nur die Form. Das Führerprinzip leitet sich her vom Führertum der nationalsozialistischen Gemeinschaft und damit vom Persönlichkeitsdenken, das wieder auf der Erkenntnis der rassischen Ungleichheit der Menschen beruht. Das bürokratische System entspricht dem Anstaltsdenken, das besonders im absolutistischen Staat stark zum Ausdruck gelangt ist. Die Einführung des Führerprinzips in die staatliche Amtsordnung mit ihrem versachlichten Amtsbegriff bedeutet damit gegenüber dem bürokratischen System eine Auflockerung dieses versachlichten Amtstypus in Richtung auf den persönlichen Amtstypus, der die neuen nationalsozialistischen Amtsordnungen auszeichnet.

3. Die Bezogenheit neuer Organisationsformen auf das Reich.

Die Stellung des obersten Führers zeigt die neue Bezogenheit jeder deutschen Ordnung, vor allem aber diejenige der neuen großen Organisationen auf „das Reich". Das Reich als die höchste Ausdrucksform der deutschen Gemeinschaft wird aus einer mystischen, unfaßbaren Gestalt Lebenswirklichkeit und damit Rechtsform[105]).

Die alte staatliche Amtsordnung verliert auch in dieser Hinsicht ihr etatistisches Gepräge immer mehr. Schon ist die oberste staatliche Spitze nicht mehr „staatlich" im alten Sinne. Der Führer und Reichskanzler ist mehr als nur „Staats"-oberhaupt. Auch die oberste Führerschaft als Repräsentant der Hoheit des Reiches

---

[104]) Über das Verhältnis von Führung und Verwaltung siehe die Ausführungen von Forsthoff, Von den Aufgaben der Verwaltungsrechtswissenschaft, „Deutsches Recht", 1935, S. 399 f. und von Höhn, a. a. O., S. 305.

[105]) Vgl. dazu die Rede des Staatssekretärs Stuckart auf dem Deutschen Juristentage 1936 „Partei und Staat", Deutsches Recht 1936, S. 248 ff.

wird nicht mehr dem Staate zugehörig sein. Neesse[106]) deutet eine solche Entwicklung ebenfalls an:

> „Es wird ein oberster Führerrat mit festumrissenen Aufgaben zu gestalten sein, der unmittelbar unter dem Führer über den großen Organisationen des Volkes, über Partei und Staat, die oberste Institution für Urteil, Beratung, Widerhall und Verwirklichung bei den Maßnahmen des Führers ist."

Ein Ansatz zu einer solchen Entwicklung war der Zusammentritt der „Deutschen Führerschaft" am 3. Januar 1935 unter dem Vorsitz des Stellvertreters des Führers. Die Anwesenden richteten eine Adresse an den Führer. Es waren dies: „Die Mitglieder der Reichsregierung und der Reichsleitung der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei, die Reichsstatthalter und die Vertreter der Länderregierungen, die Chefs und Offiziere der Wehrmacht, die Befehlshaber und Offiziere der Landespolizei, die Gauleiter der Partei, die Führer der SA., SS., des NSKK., des Arbeitsdienstes, des Feldjägerkorps und der Hitlerjugend."

Eine Hervorhebung der höchsten Hoheits- und Amtsträger in Partei und Staat findet sich auch im „Heimtückegesetz" vom 20. Dezember 1934 (RGBl. I 1269) im Begriff „Leitende Persönlichkeit". Die 2. Durchführungsverordnung vom 22. Februar 1935 (RGBl. I 276) bestimmt den Begriff näher:

> Leitende Persönlichkeiten sind:
>
> I. Der Führer und Reichskanzler.
>
> II. Leitende Persönlichkeiten des Staates:
> 1. Die Reichsminister, die Reichsstatthalter sowie die Vorsitzenden und Mitglieder der Landesregierungen.
> 2. Die Staatssekretäre des Reiches und der Länder.
> 3. Die preußischen Oberpräsidenten einschl. des Staatskommissars der Hauptstadt Berlin.
>
> III. Leitende Persönlichkeiten der NSDAP.:
> 1. Die Reichsleiter.
> 2. Die Gauleiter.

Die Reichsparteitage vereinen alljährlich die Inhaber der höchsten Befehlsstellen in Partei und Staat als Repräsentanten des Reiches.

Auf das Reich sind alle neuen großen Organisationen bezogen. Das gilt vor

---

[106]) Partei und Staat, S. 100.

allem auch für die ständische Ordnung. Die ständische Ordnung ist Volksordnung mit Führung und Gefolgschaft. Sie trägt damit das Gesetz der Bewegung in sich, aber sie gehört nicht eigentlich zum Bereiche der Partei[107]), noch weniger zum Staat. Die ständische Ordnung ist auf das Volk, und damit auf die Rechtsform des völkischen Lebens, auf das Reich bezogen. Die Stände sind Reichsstände.

Dieselbe Bezogenheit zeigt sich in ihren ersten Ansätzen auch bei der Jugend. Durch Erlaß des Reichskanzlers vom 17. Juni 1933 ist die Dienststelle „Jugendführer des Deutschen Reiches" geschaffen worden[108]). Sie ist weder Parteidienststelle, noch Dienststelle des Staates. Die enge Verbindung mit der Führung der Hitlerjugend – Reichsjugendführung (bestehend seit dem 30. Okt. 1931) – kennzeichnet nur die historische Entwicklung und die Entstehung der Jugendorganisation als Volksordnung, nicht als staatliche Organisation. Auch die neu zu bildende „Reichsjugend" ist keine Parteiorganisation, sie ist erst recht keine „staatliche Erziehungseinrichtung"[109]). Die Partei soll eine Minderheit bleiben, die Reichsjugend soll die gesamte Jugend umfassen. Die Reichsjugend ist eine neue Form der völkischen Gemeinschaft, bezogen auf das Reich. Die Führung dieser neuen Gemeinschaft liegt in der Hand der Partei: die Hitlerjugend als die zuständige Parteigliederung führt die Reichsjugend. Der Führer der Hitlerjugend – Reichsjugendführer – ist der Jugendführer des Deutschen Reiches. Er ist Reichsleiter der NSDAP. Der Führungsordnung der Reichsjugend wird eine Amtsordnung zugeordnet sein, die dem Ämterwesen der Volksordnung entspricht und damit ebenfalls das Gesetz der Bewegung in sich trägt. Sie wird, wie auch die Amtsordnung der Stände beispielgebend für alle zukünftigen Gestaltungen sein.

Im Reichsarbeitsdienst tritt uns ebenfalls eine Volksordnung entgegen, die unmittelbar weder Partei noch Staat zugehört. Trotz der Unterstellung unter den Reichsminister des Innern, besteht eine enge Verbindung zur NSDAP.[110]). Der Reichsarbeitsführer ist Reichsleiter der NSDAP.[111]). Der Reichsarbeits-

---

[107]) Die Partei ist ihrem Wesen nach Minderheit.

[108]) Dazu Gottfried Neesse: Der Jugendführer des Deutschen Reiches, a. a. O., S. 202.

[109]) So im Urteil des Reichsgerichts vom 25. Januar 1935 – 4 D 35/35.

[110]) Dazu Peter Hußmann, Der Deutsche Arbeitsdienst, der den Arbeitsdienst in seiner Gestaltung im Jahre 1934 als Gliederung der Partei im weiteren Sinne bezeichnet. Der Arbeitsdienst hatte bis zur Einführung der Arbeitsdienstpflicht die Form eines eingetragenen Vereins („Nationalsozialistischer Arbeitsdienst e. V.").

[111]) Reichsarbeitsführer Hierl wurde vom Führer „in Würdigung seiner einmaligen Verdienste um den Aufbau des deutschen Arbeitsdienstes" auf dem Reichsparteitag der Ehre 1936 zum Reichsleiter der NSDAP. ernannt. (Voblatt, Folge 128, S. 435.)

dienst trägt die Hakenkreuzarmbinde der Partei. Der Reichsarbeitsdienst ist ebenso wie Stände und Reichsjugend eine Organisation des Reiches.

Es sei hier noch kurz das durch Erlaß des Führers und Reichskanzlers vom 23. April 1936 (RGBl. I 397) errichtete Reichssportamt angeführt. „Der Leiter dieser Behörde führt die Bezeichnung Reichssportführer". Das Reichssportamt ist zwar dem Reichsinnenministerium unterstellt, trägt aber, wie der gleichfalls diesem Ministerium unterstellte Reichsarbeitsdienst, ausgesprochen Züge der Volksordnung. Das Reich ist in Sportgaue eingeteilt, an deren Spitze ein Gausportführer[112]) steht. Die Gausportführer und die diesen unterstellten Leiter der einzelnen Fachämter sind in vielen Fällen SA.- und SS.-Führer. Etatistische Verwaltung ist bei diesem Aufbau unmöglich. Auch hier ist die neue Amtsform des Reiches im Entstehen.

4. Die Frage der Gleichbehandlung aller Inhaber öffentlicher Gewalt.

Ämter gibt es im Staat und in der Volksordnung, wobei unter Volksordnung Partei, Stände, Arbeitsdienst und Reichsjugend zu verstehen ist. Die Ämter in Staat und Volksordnung sind im Ausgangspunkt von verschiedenen Stilgesetzen geprägt. Heute aber ist auch das Staatsamt in weitem Umfang vom Gesetz der Bewegung umfaßt. Der etatistische Charakter der Staatsordnung schwindet mehr und mehr. Es findet durch die Bezogenheit des gesamten Amtswesens auf die umfassende Gemeinschaftsform des Reiches eine Angleichung der verschiedenen Amtsformen statt. Schon gibt es Zwischenformen wie etwa im Reichsnährstand. Ziel der Entwicklung wird ein einheitlicher Typ des deutschen Amtes sein, der wesentlich bestimmt sein wird durch das Amt der Volksordnung.

Diese Gemeinsamkeiten im deutschen Amtswesen rechtfertigen auch heute schon in manchen Fällen eine Gleichbehandlung der Ämter und Amtsträger der verschiedensten Ordnungen. Die Rechtsprechung der deutschen Gerichte hatte sich bereits in einigen Fällen mit dieser Frage zu befassen.

Besonders bekannt geworden sind die Fälle, bei denen es sich um die Frage der Anwendung des § 359 StGB. auf Führer der Bewegung handelte, m. a. W.: Sind Führer der Bewegung als „Beamte" im Sinne des Strafgesetzbuches an-

[112]) Reichssportführer und Gausportführer waren zunächst bis zum endgültigen Aufbau des Reichssportamts kommissarisch eingesetzt. Ihre ersten Bezeichnungen waren: Reichssportkommissar und Gaubeauftragte des Reichssportführers.

zusehen, oder besser, müssen sie strafrechtlich wie die Beamten behandelt werden? Diese Frage führt eigentlich schon über das Amtswesen hinaus, denn es wurde gerade als wesentlich für den Amtsbegriff angesehen, daß er die Führer nicht umfaßt. Zugleich zeigt sich aber, daß es sich nicht so sehr um die Frage der Gleichbehandlung der Amtsträger als vielmehr um die Frage der Gleichbehandlung der Inhaber öffentlicher Gewalt handelt. Inhaber der öffentlichen Gewalt waren seither im wesentlichen die Beamten; im Bereiche der Volksordnung sind es sowohl Führer wie Amtswalter. Das Problem der Gleichbehandlung bezieht sich also weniger auf das Amt als auf die mit dem Amt verbundene öffentliche Gewalt. Der Fall des § 359 StGB. kennzeichnet die Frage sehr gut.

Der strafrechtliche Beamtenbegriff ist von dem staatsrechtlichen Beamtenbegriff von jeher verschieden gewesen. Das entsprach dem Bestreben, in möglichst weitem Umfange die schärfere Bestrafung des Beamten Platz greifen zu lassen. Immerhin erforderte der § 359 StGB. ein wenn auch nur mittelbares Verhältnis zum Staate.

In den hier zu untersuchenden Fällen handelte es sich zweimal um Hitlerjugendführer, einmal um einen SA.-Führer. Das Reichsgericht[113]) sah die Hitlerjugendführer nicht nur als Erzieher im Sinne des § 174 Abs. 1 Nr. 1 StGB. an, sondern auch als Beamte:

> „. . . mit ihrer Tätigkeit als Erzieher und Leiter erfüllen die Führer der Hitlerjugend daher staatliche Aufgaben, die sie aus der Staatsgewalt herleiten und die der Verwirklichung staatlicher Zwecke dienen . . ."
>
> Zur Stütze dieses Ergebnisses verweist das Reichsgericht auf ältere Entscheidungen, die lange vor der Machtübernahme der nationalsozialistischen Bewegung ergangen sind.

In einer späteren Entscheidung[114]) wird die Hitlerjugend eine „staatliche Erziehungseinrichtung" genannt. Die Hitlerjugendführer wurden aus den vorbezeichneten Gründen in beiden Fällen ausdrücklich als Beamte im Sinne des § 359 StGB. bezeichnet. Anders wurde der SA.-Führer behandelt. In dem bekannten Urteil vom 17. Juni 1935[115]) wurde die Anwendbarkeit des schärferen Beamtenstrafrechts auf SA.-Führer verneint.

---

113) RGStr. 68, 20; 3. Senat, Urteil vom 18. Januar 1934.

114) 4 D 35/35; 4. Senat, Urteil vom 25. Januar 1935.

115) RGStr. 69, 231.

Die hier angezogenen Entscheidungen sind oft besprochen und abgelehnt worden[116]), so daß eine kurze Darlegung der Hauptgegenstände genügt.

Zunächst ist die Methode des Reichsgerichts unrichtig. Das Reichsgericht hat in ständiger Rechtsprechung allgemeine Richtlinien für das Vorliegen der Beamteneigenschaft aufgestellt: Beamter im Sinne des § 359 StGB. ist, wer zu Dienstverrichtungen öffentlichrechtlicher Natur, die aus der Staatsgewalt fließen und staatlichen Zwecken dienen, berufen ist. Das Reichsgericht prüft nun jeden neuauftretenden Fall dahin, ob er auf den von ihm aufgestellten Satz paßt. Ist dies der Fall, so ist der Angeklagte Beamter, andernfalls nicht. Der SA.-Führer wurde nicht als Beamter angesehen, weil seine Tätigkeit nicht aus der Staatsgewalt abzuleiten war. Diese Feststellung ist zwar richtig, das Ergebnis aber unbefriedigend, weil die Stellung des SA-Führers ihrem Wesen nach überhaupt nicht beachtet wurde. Das Reichsgericht hat nur die negative Seite erfaßt, daß Führer der Partei keine Beamte im alten Sinne sind, ist aber noch nicht zu der positiven Erkenntnis eines neuen Begriffes des Trägers öffentlicher Gewalt vorgestoßen. Das Reichsgericht ging einfach von dem alten Amtsbegriff aus, nach dem Beamter und Träger öffentlicher Gewalt identisch sind. Diese Lage besteht heute nicht mehr. Deshalb darf in einem solchen Fall für die Beurteilung nicht ein „in ständiger Rechtsprechung" entwickelter Satz zugrunde gelegt werden. Erscheinungen unserer Tage können nicht mit Begriffen erfaßt werden, die gebildet wurden als diese Erscheinungen noch gar nicht bestanden. Hieraus ergibt sich dringend die Notwendigkeit neuer verfassungsrechtlicher Begriffe, die an der heutigen Lebenswirklichkeit gebildet sind.

Ebenso ist die verschiedene Behandlung von SA. und Hitlerjugend verfehlt. Sie beruht auf einer Verkennung der Einheit und des einheitlichen Wesens der Partei und ihrer Gliederungen und auf einer Verkennung des Wesens der Hitlerjugend. Die Hitlerjugend ist keine „staatliche Erziehungseinrichtung". Ihre Stellung kann ebensowenig aus der Staatsgewalt abgeleitet werden wie die der Partei, deren Gliederung sie ist. Die Entscheidungen des Reichsgerichts

---

116) Es sein nur angeführt:

NS.-Parteikorrespondenz vom 5. August 1935, Folge 180.

Huber, Ist ein SA.-Führer Beamter i. S. des § 359 StGB? Deutsche Juristenztg. 35, 1022, Koellreutter, Reichsverwaltungsblatt 56, 788.

Lingg, Deutsches Recht 1936, 31.

Neesse, Jugend und Recht, 1935, Heft 8 und 1936, Heft 3, der jedoch die Unterscheidung von Partei und Staat in dem Urteil vom 17. Juni 1935 schon als Fortschritt der Rechtsprechung ansieht.

beruhen auf der heute nicht mehr gültigen Auffassung, daß die Erziehung der Jugend, soweit sie nicht elterliche Erziehung ist, nur von Staats wegen ausgeübt werden kann, daß sie staatliches Monopol sei. Neben Elternhaus und Schule ist heute die Erziehung durch die Hitlerjugend, d. h. durch die Partei getreten. Diese Erziehung ist nicht staatliche Erziehung. Die Entscheidungen des Reichsgerichts sind insofern zu begrüßen, als sie die Verschiedenheit von Partei und Staat klar herausarbeiten und das originäre Hoheitsrecht der Partei anerkennen. Die Rechtsprechung muß aber von der Erkenntnis der Nichtidentität von Staat und Partei vorstoßen zu einer Erkenntnis der Gemeinsamkeiten aller Inhaber öffentlicher Gewalt.

Eine solche Erkenntnis liegt bereits dem Urteil eines anderen oberen Gerichts zugrunde. Das Oberlandesgericht Karlsruhe[117]) hat eine analoge Anwendung des § 570 BGB., der Beamten ein vorzeitiges Kündigungsrecht im Falle dienstlicher Versetzung gewährt, auf die Amtsträger der Partei und ihrer Gliederungen zugelassen, wenn sie hauptamtlich tätig sind[118]).

Die Erkenntnis der Notwendigkeit einer Gleichbehandlung von Partei und Staat, soweit es sich um Gemeinsamkeiten handelt, findet sich in einer Entscheidung des Reichsgerichts vom 17. Oktober 1935[119]). In dieser Entscheidung werden Urkunden der Reichsleitung der NSDAP. als öffentliche Urkunden angesehen:

> „Der erhöhte Strafschutz der öffentlichen Urkunden entspricht der regelmäßig vorhandenen erhöhten Bedeutung der amtlichen Bekundungen öffentlicher Behörden und dem erhöhten Interesse der Allgemeinheit an der Unversehrtheit dieser Urkunden. Dieser Grund gilt auch für Urkunden der Reichsleitung der NSDAP. Bei der Bedeutung dieser Parteistelle im öffentlichen Leben bedürfen die von ihr ausgestellten Urkunden desselben Rechtsschutzes wie die Urkunden der Staatsbehörden".

Damit ist auch hier die Gleichstellung anerkannt, wie überhaupt die angezogenen Entscheidungen der Gerichte, die in der Reihenfolge wie sie ergangen sind, aufgeführt sind, deutlich die Entwicklung der Rechtsprechung zu immer größerer Klarheit in der Erfassung neuer verfassungsrechtlicher Grundprobleme aufzeigen.

---

117) JW. 1935, 3400; Urteil vom 9. Oktober 1935.

118) Vgl. dazu die Bekanntmachung des Stellvertreters des Führers vom 11. August 1936 (Voblatt, Folge 127, S. 432 f.), die auf eine einheitliche Rechtsprechung in dieser Frage hinarbeitet.

119) RGStr. 69, 357; 5. Strafsenat.

In einer sehr wichtigen Frage ist bis jetzt noch keine Klärung erfolgt, in der Frage der Haftung bei Pflichtverletzungen von Inhabern öffentlicher Gewalt, wenn dadurch Privatpersonen geschädigt werden. Es wäre zu erwägen, ob man nicht den Art. 131 der Weimarer Verfassung, demzufolge der Staat für Amtspflichtverletzungen seiner Beamten haftet und der selbstverständlich weiterhin geltendes Recht ist, auch auf den Bereich der Partei und der ständischen Ordnung anwenden soll. Auch hier sprechen dieselben Gedankengänge für eine Übernahme der Haftung an Stelle des unmittelbaren Schädigers. Möglicherweise dürfte die Haftung und der Rückgriff gegen den Schädiger in den verschiedenen neuen Führungs- und Amtsordnungen verschieden zu gestalten sein, je nach der persönlichen Stellung des Schädigers innerhalb der Ordnung. Es wurde bereits auf die unterschiedliche Stellung der Amtsträger der Arbeitsfront und des Reichsnährstandes hingewiesen. Solange jedoch die zuständigen Stellen in dieser Frage nicht gesprochen haben, wird eine solche Analogie nicht ohne weiteres zuzulassen sein.

Literaturverzeichnis.

Bluntschli: Deutsches Staatswörterbuch. Art. Amt. Stuttgart-Leipzig 1857.

Bornhak: Preußisches Staatsrecht II, 2. Aufl., Breslau 1912.

Brundert: Der Begriff des Publikums im Polizeirecht. Hamburger Dissertation. Leipzig 1935.

Dackweiler: Zur Frage der Beamteneigenschaft höherer Parteiführer. „Jugend und Recht" 1936, S. 63 ff.

Dennewitz: Das Ämterwesen der Behörden und der NSDAP. Reichsverwaltungsblatt 55, 789,

Fehr: Deutsche Rechtsgeschichte. 2. Aufl. Berlin-Leipzig 1925.

Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. Aufl. Tübingen 1928.

Forsthoff: Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat. Tübingen 1931.

— Von den Aufgaben der Verwaltungsrechtswissenschaft. „Deutsches Recht" 1935, S. 398 ff.

Frank, Hans: Die Zeit des Rechts. „Deutsches Recht" 1936, S. 1 ff.

Gerber, Hans: Vom Begriff und Wesen des Beamtentums. Archöff Recht NF. 18 (1930), S. 1 ff.

Haarkens: Der Begriff des Standes. Archöff Recht NF. 26 (1934), S. 41 ff.

Hamel: Führer und Führung. Aussprache über das Buch von Herbert Krüger, „Jugend und Recht" 1935, S. 147 ff.

Hartung: Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart. 4. Aufl. Leipzig-Berlin 1933.

Hierl: „Arbeitsdienst ist Dienst am Volke". Sammlung von Reden und Schriften. Leipzig 1934.

Hitler: Reden am Parteitag der Freiheit 1935. München 1935.

Höhn: Die Wandlung im staatsrechtlichen Denken. Hamburg 1934.

— Der Führerbegriff im Staatsrecht. „Deutsches Recht" 1935, S. 296 ff.

— Das Führerprinzip in der Verwaltung. „Deutsches Recht" 1936, S. 304 ff.

Höhndorf: Führertum und Führerprinzip. „Jugend und Recht" 1934, S. 202 ff.

Huber: Ist ein SA.-Führer Beamter im Sinne des § 359 StGB.? Deutsche Juristenzeitung 1935, S. 1022.

— Wesen und Inhalt der politischen Verfassung. Hamburg 1935.

Hußmann: Der Deutsche Arbeitsdienst. Berlin 1935.

Koellreutter: Öffentliches Amt und Amtsträger im nationalsozialistischen Staate. Reichsverwaltungsblatt 56, S. 785.

— Deutsches Verwaltungsrecht. Berlin 1936.

Köttgen: Das Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie. Berlin-Lpzg. 1928.

Krüger: Führer und Führung. Breslau 1935.

Lingg: Die rechtliche Stellung der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei. „Deutsches Recht" 1936, S. 31.

Lingg: Recht und Verwaltung der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei. Deutsche Verwaltungsblätter 1936, S. 202.
Maunz: Staatsbegriff und Verwaltung. „Deutsches Recht" 1935, S. 393 ff.
Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht II. 3. Aufl., Leipzig 1924.
Merkel-Wöhrmann: Deutsches Bauernrecht. 1. Aufl. Leipzig 1936.
Neesse: Der Jugendführer des Deutschen Reiches. ArchöffRecht NF. 26 (1935), S. 202.
— Partei und Staat. Hamburg 1936.
Saure: Reichsnährstandsgesetze. Textausgabe mit Anmerkungen. Berlin-Leipzig 1935.
Schmitt, Carl: Die Diktatur. 2. Aufl. München-Leipzig 1928.
— Staat, Bewegung, Volk. Hamburg 1933.
— Die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens. Hamburg 1934.
Schröder-v. Künßberg: Deutsches Rechtswörterbuch. Art. Amt. Weimar 1914—32.
Schwarz, Franz Xaver: Führung und Verwaltung in der NSDAP. „Deutsches Recht" 1936, S. 299 ff.
Seydel: Führer und Leiter. Deutsche Juristenzeitung 1935, S. 1213.
Sommer: Partei und Staat. Deutsche Juristenzeitung 1936, S. 593.
Stapel: Der christliche Staatsmann. Hamburg 1932.
v. Stein, Lorenz: Verwaltungslehre, die vollziehende Gewalt. 2. Aufl. Stuttgart 1869.
— Handbuch der Verwaltungslehre (einbändig). Stuttgart 1870.
Stier-Somlo und Elster: Handwörterbuch der Deutschen Rechtswissenschaft. Art. „Amt und Ämterrecht". Berlin 1926.
Stuckart: Partei und Staat. Rede. „Deutsches Recht" 1936, S. 238 ff.
Stuckart-Globke: Kommentare zur deutschen Rassengesetzgebung. Bd. I. München-Berlin 1936.
Troeltsch: Die Soziallehren der christlichen Kirchen und Gruppen: das Luthertum. Tübingen 1923.
Weber, Max: Gesammelte Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Tübingen 1924.
Weidemann: Führertum in der Verwaltung. Berlin 1936.

Abkürzungen:

RGBl. = Reichsgesetzblatt.

Voblatt = Verordnungsblatt der Reichsleitung der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei.

Lebenslauf.

Ich wurde am 30. April 1914 zu Frankfurt a. M. als Sohn des Justizinspektors Karl Müller und seiner Ehefrau Therese, geb. Schuster geboren. Im Frühjahr 1932 legte ich nach zwölfjähriger Schulzeit die Reifeprüfung an der Musterschule — Reformrealgymnasium zu Frankfurt a. M. ab. Ich studierte von 1932 bis 1936 Rechtswissenschaft in Frankfurt a. M. und Berlin. Am 26. Mai 1936 bestand ich vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht in Frankfurt a. M. die erste juristische Staatsprüfung. Seit dem 1. August 1936 bin ich im gerichtlichen Vorbereitungsdienst. Am 26. September 1936 bestand ich vor der Juristischen Fakultät der Johann Wolfgang Goethe-Universität zu Frankfurt a. M. die Doktorprüfung.

Karlheinz Müller.